



**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ**

ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ФИНАНСИРАЊЕ НА ВЛАДИНИ ИЗДАТОЦИ

**СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИ/ МАГИСТЕРСКИ
ТРУД**

**ментор :
Доц. Д-р Љупчо Блажевски**

**кандидат :
Емилија Јованова
Број на индекс: 20791**

Штип, 2011

Содржина

Резиме

Клучни зборови

Title

Abstract

Key Words

Вовед(Introduction)

Глава 1 Поим и функција на јавните финансии

1. Јавни финансии: поим и предмет	10
2. Значење и улога на управување со јавни финансии	12
3. Јавните финансии - и државата	13
4. Јавни финансии - цели на управување	14
5. Јавни финансии – функции.....	17
6. Јавните финансии и владините издатоци.....	18
6.1 Владини издатоци.....	20
6.2 Финансирање на владините издатоци.....	21

Глава 2 Значење на јавните приходи

7. Основни карактеристики на јавните приходи.....	25
8. Класификација на јавните приходи.....	27

Глава3 Функцијата на јавните расходи

9. Поим за јавните расходи	30
10. Класификација на јавните расходи	31
11. Принципи на јавните расходи	33
12. Пораст на јавните расходи	34
13. Теории за јавните расходи	36
14. Причини за порастот на јавните расходи.....	37
15. Јавните приходи и расходи во Република Македонија	38

Глава 4. Карактеристики на јавниот долг на Република Македонија	
16. Јавен долг.....	40
16.1 Економските ефекти од јавниот долг – crowding out	41
16.2 Економските ефекти од јавниот долг – crowding in.....	42
17. Карактеристики на портфолиото на јавниот долг.....	42
18. Внатрешен јавен долг.....	47
18.1 Структурни обврзници.....	47
19. Континуирани државни хартии од вредност.....	48
19.1 Примарен пазар.....	48
19.2 Секундарно тргување	50
20. Управување со јавен долг	53
21. Случајот на Република Македонија	60
22. Јавниот долг на земјите во транзиција	61
 Глава 5 Анализа на буџетот на Р.Македонија	
23. Теоретски аспекти за улогата на јавните финансии при решавање на клучните економски проблеми во Република Македонија.....	66
23.1 Ограничена големина на пазарот.....	66
23.2 Макроекономската перформанса на македонската економија.....	68
23.3 Сиромаштија, невработеност и распределба на доходот.....	70
24. Теоретски аспекти за улогата на јавните финансии во Република Македонија.....	75
25. Анализа на приходите на Буџетот на РМ за 2009 година.....	76
26. Квалитетот на јавните расходи во Буџетот на Република Македонија за 2009 година.....	97
 Заклучок (Concluding remarks)	102
Речник на користени термини).....	104
Користена литература (References).....	106

Резиме

Јавните финансии се поле од економијата во врска со плаќањето на колективни или владини активности и со администрацијата и нацртот на тие активности полето најчесто е поделено на прашањеа кои владата или колективните организации треба да ги прават или прават и прашања од тоа како да се плати за тие активности. Поширок термин, јавна економија и потесен термин, исто така најчесто употребуван е терминот владини финансии.

Клучни зборови

- 1. приходи**
- 2. расходи**
- 3. јавен долг**

Title: FINANCE AND PUBLIC FINANCING OF GOVERNMENT COSTS

Abstract

Public finance is a field of economics regarding the payment of collective or governmental activities and the administration and the draft of these field activities is mostly divided on what the government or collective organizations should do or make and questions of how to pay for these activities. A broader term, public economics and narrower term also is commonly used term government funding.

Key Words

1. Revenue
2. Expenditure
3. Public debt

Вовед (Introduction)

Предмет на обработка во овој труд ќе бидат јавните финансии, за што служат и од кои средства се покриваат.

Целта е да видиме на кој начин се финансираат владините издатоци, од каде тие сретства се обезбедуваат и да видиме што се спаѓа во владини издатоци.

Исто така предмет во овој труд ќе биде политиката која овозможува прибирање на приходи, политиките за буџетското трошење и политиките за менаџирање на јавниот долг.

А целта е да разјасниме што се спаѓа во владини приходи, преку што државата ги собира приходите, и дали овие давачки се задолжителни за граѓаните да ги плаќаат.

Исто така целта е да ги објасниме јавните расходи односно кои се функциите на државата почнувајќи од функционирањето на државните органи, судството, одбраната на земјата, здравствената и социјалната заштита, активната политика, образованието и заштитата на животната средина и работната средина. За сите овие и слични други потреби државата троши средства, прави јавни расходи.

Исто така целта е да видиме кога државата се задолжува кај приватниот сектор за да го покрие настанатиот буџетски дефицит а со тоа да се објасни јавниот долг.

За полесно да можеме да ги разбереме јавните финансии како предмет за анализа ќе биде земен буџетот на Република Македонија. Целта на сето ова е да видиме колку државата собира од приходите, колку успева да ги покрие расходите од собраните приходи и дали државата се задолжува кај приватниот сектор.

Глава 1

Поим и функција на јавните финансии

1. Јавни финансии: поим и предмет

Според некои интелектуалци, преовладува мислењето дека помеѓу економистите постои висок степен на несогласување па исто така и дури и по некои најзначајни прашања. Наспроти тоа самите тие економисти тврдат дека постигнале широк концензус токму по некои од суштинските економски прашања и дека тие несогласувања што настануваат во економската наука се реално помали одколку што се чини на прв поглед . Јазикот на финансиите се токму броевите . тие говорат и ја отсликуваат реалната страна и состојба на финансиите. Самиот збор финансии ги изразува активностите со пари во општеството во стопанството и ја отсликуваат нејзината реална состојба .

Тие активности можеме да кажеме дека се многубројни и различни. Поимот финансии отсликува и потекнува од латинскиот збор “финис” кој означува граница крај, завршеток на нешто но сепак во средниот век означувал плаќање на нешто.

Тој најнапред се појавува во Франција каде што зборот добива мала промена и означува парични работи на поединци а пак во множина означува приходи и расходи ,како и цело финансиско стопанство .

Во Германското општество ми можело во тоа време да означува и добива скоро исто значење како и во Франција како вкупно државно пазарно стопанство како и приходи и расходи како и долгови. Каде што за разлика од овие земји како Германија и Франција за разлика од нив Англија пак кај неа овој збор “финансии” означува приватни и парични работи во рамките на една национална економија . Со развојот на финансиите како наука, овој термин влегува во стручната

терминологија и практика. Каде што финансиите се разгрануваат на поголем број одвоени специјализирани гранки .

Исто така можеме да кажеме дека монетарните финансии се одвојуваат за разлика од јавните финансии. За нив нешто е специфично што може да се напомене е дека монетарните финансии за кои исто така се употребува уште и зборот како израз монетарна економија каде што ги опфаќа активностите на државата меѓу стоковните и паричните фондови вклучувајќи ги и активностите на самата држава што пак се однесуваат на емисијата на парите и одржување на рамнотежата меѓу стоковните и паричните фондови како и каде што можат да бидат вклучени и самите активности во кои влегуваат кредитирањето кои се сметаат за посебен начин на креирање на пари.

Јавните финансии за кои се употребуваат и некои други изрази- како што се фискални финансии фискална економија кои сепак ги опфаќаат активностите на државата каде што она преку нив ги обезбедува паричните средства за извршување на своите функции . Сепак ова подрачје на финансиите, според тоа и ги опфаќа работите што се однесуваат на државните приходи и расходи кои најчесто ги опфаќа буџетот на една држава и на некои специјални фондови, преку кои се задоволуваат определени специјални општествени потреби.

За разлика од претходно напоменатото за монетарните финансии кај нив разликата помеѓу нив е тоа што нивната функција е поинаку претставена но сепак во некои граници слична каде што тие служат за обележување на финансиските активности на државата а како цел им е прибавување и трошење на материјалните средства заради подмирување на општо општествените потреби.

Рековме претходно дека во тие активности се јавува како носител државата или пак некои други од неа овластени субјекти како што е на пример централната банка . Сето тоа се нарекува со еден збор деловни финансии кои го опфаќаат стопанството со парите во рамките на оделени организации во стопанството како што се услужните претпријатија во стопанството како и во банките во осигурителните компании во некои други организации.

Во сето тоа во практика доаѓа и до формирање на таканаречено меѓународни финансии како посебен дел на меѓународната економија. Меѓународните финансии како и во практика се занимава со разгледување и студирање на меѓународните економски трансакции кои што се од меѓународен карактер и економски карактер исто така што е посебно важно .

2. Значење и улога на управување со јавни финансии

Кога во една заедница има своја територија и кога на таа територија се организира власт тогаш велиме дека се родила држава без разлика на каков начин е дојдено до територијата и што се претходно да се организира токму тоа да биде власта. И тука можеме да кажеме дека државата се дефинира како политичка организација чија власт е територијално организирана и која е способна да ги мобилизира средствата за присила за да ја одржи власта каде што во исто време државата е единствен извор на право на примена на сила .

Државата се однесува на сите институции, служби и актери кои дејствуваат во внатрешноста на еден територијален простор и имаат легитимна моќ и власт над сите нас, односно можат легитимно да применат сила како санкција против сите оние кои не ги прифаќаат нејзините закони и налози или се спротиставуваат на нејзините акции и дејствуваат против нејзе.

Поимот држава е поширок од поимот влада иако понекогаш се изедначуваат. Најважната разлика е временската трајност на државата. Персоналот и институциите на државата на пример бирократијата, војската, полицијата и тн. ја исполнуваат улогата на трајната основа за разлика од политичарите кои што ја создаваат монетарната власт. Оваа власт е највисока на дадената државна територија и нејзината сила се протега на целата државна територија.

Меѓутоа механизмот на државниот апарат не се состои само од една власт или само од еден највисок орган туку постојат и други

највисоки органи така наречени нецентрални чија надлежност не се простира на целата територија туку само еден дел од таа територија односно на една област. Во секоја држава секогаш постојат и двата вида на државни органи. Ниту една државна власт не може да се спроведува само со помош на централната власт. Оваа власт е највисока на дадената државна територија нејзината сила се протега на целата државна територија. Меѓутоа механизмот на државниот апарат не се состои само од една централна власт или само од еден највисок орган туку постојат и други повисоки органи таканаречени нецентрални чија надлежност не се простира на целата територија туку само на еден дел од таа територија ,односно на една област. Во секоја држава постојат и два вида на државни органи и така да ни една државна власт не може да се споредува само со помош на централната власт туку е потребно во тоа да се учествува и цел на еден систем на пониски нецентрални органи.

Власта е еден од најзначајните општествени односи , специфичен однос кој во крајна линија се сведува на однос помеѓу два субјекти од кои едниот им се потчинува на наредбите на другиот и како резултат на таквото потчинување субјектот што наредува ја реализира својата волја и своите интереси. Власта создава сопствена моќ се додека луѓето го прифаќаат фактот дека носителот на власт има право да одлучува. Легитимен е оној систем кој се темели на власта односно што потпаѓаат под некоја држава и го признаваат нејзиното право да носи колективни одлуки.

3. Јавните финансии - и државата

Економистите кои се занимаваат со јавните финансии како природен организам каде што разгледуваат на тоа како би требало да изгледаат тие. Во поглед на тоа, на државата би требала да делува во економска свера каде ќе влијаат општите ставови за односот на

поединецот и државата. И тука можеме да кажеме дека филозофите разликуваат два главни пристапи: органски и механички пристап.¹

1.Органски пристап: општеството може да се разгледува како негово срце и секој поединец е дел од тој организам. Целите на општеството ги определува државата која го води општеството кон нивно остварување, при тоа значително се разликува изборот кон нивното остварување. Се разбира при тоа значително се разликува и зборот на целите. Платон замислувал држава чија цел би била остварување на златната доба во кое човечката дејност би била водена со совршена рацијоналност.

2.Механички пристап: според овој пристап државата не е органски дел на општеството, туку е настојување на поединците во подобро остварување на поедините цели. И тука се вели дека во средиштето е поединецот а не група. Најограничената држава има само една задача да ги штити своите членови како не би биле изложени на телесна присила. Покрај тоа Смит тврди дека државата треба да биде одговорна за создавање и зачувување на интересот на некој поединец или помали групи да ги основаат и одржаваат. При тоа се мисли на патиштата, мостовите, на канализациите, инфраструктурата која е неопходна за живот на општеството. И на ова место се разгледуваат мислењата на традицијата на механичкиот пристап. За разлика од тоа од оние кои можат да се наречат социалдемократи веруваат во тоа дека е за доброто на поединците потребна значајна државна интервенција. Тие интервенции можат да се појават во различни облици како утврдување, заштита на работа, законски забрани за расна и полова дескриминација.

4. Јавни финансии - цели на управување

Генерално е прифатено дека управувањето со јавните финансии мора да ги постигне следните три основни цели.

¹ Атанасовски Живко, Јавни финансии, Економски факултет, Скопје, 2005

1. Одржување вкупна фискална дисциплина која тежнее кон делотворна контрола на вкупните буџетски износи низ воспоставување ограничување на издатоци кои се задолжителни како на вкупно ниво така и на ниво на поединечни потрошувачки тела. Овој систем е делотворен доколку успее да воспостави дисциплина во вкупните износи. Контрола на вкупните агрегати износи е неговата основа целосходност . Вкупната фискална дисциплина бара општа контрола над издатоците, во која проценка се базираат на реалните прогнози на приходите и на капацитетите за воспоставување на фискалните цели и за нивно спроведување. Покрај макроекономската фискалната рамка мора да биде стартна основа за изработка на буџетот и улогата на министерството за финансии е од клучна важност во процесот на остварување вкупна фискална дисциплина.

2. Алокација на средствата во согласност со владините приоритети. Кои приоритети внатре во буџетот распределување на средствата во согласност со владините приоритети и делотворноста на програмите како и можноста за префрлување на средствата од страните на нови приоритети или од помалку на повеќе продуктивни активности . Распределбата на средствата меѓу стратешките подрачја или линијски министерства како би се формулирала политика и донела одлука за вкупните секторски финансиски средства . Распределбата на средствата помеѓу програмите проектите и активностите во склоп на тие стратешки подрачја бара како соодветни аргументи внатре линијски министерства поради изработка на секторска политика така и соодветни технички капацитет внатре потрошувачки единици како би можело да се изберат трошошно најкорисните програми, проекти и активности.

3. Промовирање на ефикасноста на давање услуги. Техничката или оперативната ефикасност на користење на буџетските средства се однесува на можноста за имплементација на програмите и давање услуги по што пониски трошоци (на пример минимизирање на трошоци по единечен аутпут.) Техничката ефикасност воглавно се однесува на оперативно ниво и зависи од начините имплементацијата на програмите внатре во потрошувачките единици каде што се однесуваат на сите тела

кои имаат овластување да трошат од буџетот на пример : министерства субординирани агенции и останати владини организации.

Без фискална дисциплина е невозможно да се постигнат целисходните приоритети и имплементација на приоритетите и програмската политика. Нема веродостојност во подобрување на интерниот систем на управување со цел да се постигне ефикасност без силни ограничувања. Но суровата фискална дисциплина при постоење на произволна распределба на средствата и неефикасноста на операциите недвосмислено е и неодржано. Доколку без изолација и без увид во интерна работа на системот на јавности и јавни издатоци наменет одозгора кон доле ограничувањата во издатоци исходот најверојатно ќе биде недоволно финансирање на многу корисни активности како и дисторзија на приоритетите на политиката.

Тешките ситуации кои бараат специјални мерки за осигурување и фискална дисциплина подразбираат зголемена алокациска и техничка ефикасност а не произволни праволиниски намалувања. Ниту една од горе наведените три основни цели не треба да се обработува независно од останатите две.

Оптималниот микс на мерките кои се потребни за постигнување напредок во согласност со трите основни цели зависи од контекстот на дадената земја. Подобрувањето во една или друго поле можат и треба да се продолжат кога околностите дозволуваат. Меѓутоа неопходна е кохерентната визија на целокупната реформа со кои ќе се оствари балансиран тек. т.е спречување на поединечниот напредок на која било од целите со кој би се загрозил напредокот на останатите две цели.

Оперативниот учинок кај имплементацијата на програмите и давањето услуги бара средства да се користат ефикасно и делотворно. Вкупната фискална дисциплина и ефикасната распределба на средствата често е попречено од т.н "трагедија на заедништво ". Постои голем број на оние кои ги истакнуваат своите права на буџет интересни групи членови на парламентот министерства. Секој од нив има свои визији и определби како буџетските средства треба да се распределат. Збирот од овие индивидуални определби создава притисок за зголемување на буџетските издатоци. Распределбата на средствата

меѓу програмите веројатно е најмалку технички дел на буџетските процеси. Со исклучок на инвестициските проекти одлуки за трошење ретко се базираат на технички принципи или на детална работа како би се утврдила определбата на граѓаните. На распределбата на средства влијае мноштвото на сили кои се преплетуваат на различни точки во процесот на донесување на одлуки. Арбирите се раководат во согласност со правилата засновани на несовершената перцепција на сегашната и особено на идната политичка стварност. Во министерствата централните уреди на главните агенции и во многу други позиции на кои се донесуваат одлуки се именувани политичари кои теоретски имаат развиено одредена интуиција за тоа што граѓаните сакаат.

5. Јавни финансии – функции

Јавните финансии пред се имаат фискални функции обезбедување на потребни парични средства во буџетот заради финансирање на расходите за јавни потреби. Јавните финансии имаат три функции кои што се од економска природа ²:

1. Алокативна функција прибирање на потребните јавни приходи и обезбедување алокација на економските ресурси од приватниот во јавниот сектор.

2. Дистрибутивна функција. Државата земајќи средства од секторот на приватното стопанство и од друга страна обезбедувајќи средства и добра врши распределба на доходот и имотот во согласност со моделот на правична распределба се разбира како што општеството ја подразбира и аплицира во даден временски период.

3. Стабилизациона функција. Јавните приходи и расходи во државниот буџет се користат за обезбедување колку што е можно повисоки стапки на раст и вработеност врамнотежен буџет и биланси на плаќање; стабилност на цени и слично.

² Група автори, Економија макроекономски пристап, Економски факултет, Скопје, 1998

Објаснувањето поради што јавниот сектор има значајни функции се бара во имперфектноста на пазарниот механизам. Во литературата се наведуваат повеќе причини кои укажуваат на неопходноста од присуството на јавниот сектор. Освен потребата за воспоставување на државниот поредок кој ќе овозможи непречно функционирање на пазарните институции и механизмот на конкуренцијата јавниот сектор мора да обезбеди и тоа за чисти јавни добра за нечисти јавни добра за решавање на проблемот на така наречената екстернали како и за спроведување на политиката на прераспределбата на доходот и имотот и уште за обезбедување на стабилност на економските движења како висока вработеност ниска инфлација како и стапки на економскиот раст кои одговараат на општествените преференции.

6. Јавните финансии и владините издатоци

Јавните финансии се поле од економијата во врска со плаќањето на колективни или владини активности и со администрацијата и нацртот на тие активности полето најчесто е поделено на прашање кои владата или колективните организации треба да ги прават и прашања од тоа како да се плати за тие активности. Поширок термин, јавна економија и потесен термин, исто така најчесто употребуван е терминот владини финансии.

Правилната улога на владата обезбедува почетна точка за анализата на јавните финансии. Во теорија, приватните пазари ефикасно ќе наметнат стоки и услуги меѓу поединците во смисла да не се појави отпадок и поединечните вкусови да одговараат со економските производни способности. Ако приватните пазари беа способни да обезбедат ефикасен исход и ако распределбата на исходот беше општествено прифатлива, тогаш би имало малку или воопшто би немало простор за влада. Во повеќето случаи, сепак, условите за ефикасност на приватните пазари се прекршени. На пример, ако многу луѓе може да го уживаат истиот производ во исто време (безконкурентна,

безисклучителна потрошувачка), тогаш приватните пазари можат помалку да снабдуваат од тој производ. Државната одбрана е еден пример за бесконкурентна потрошувачка или за јавна стока.

„Неуспех на пазарот“ се појавува кога приватните пазари не наменуваат ефикасно стоки и услуги. Постоењето на пазарен неуспех донесува ефикасност врз основа на рационалноста за колективна или владина набавка на стоки и услуги. Надворешните, јавни стоки, информатичките предности, силните економии од размер и мрежните ефекти може да предизвикаат неуспех на пазарот. Јавните набавки преку влада или волонтерско здружение, сепак, е предмет на други неефикасности, именувани како „влади́н неуспех“.

Под големи претпоставки, владините одлуки за ефикасниот простор и ниво на активности може ефикасно да биде одделен од одлуките за конструкција на системот за оданочување (Дајмонд- Мирлис одделување). Од овој поглед, програмите од јавниот сектор треба да бидат конструирани да ги зголемат општествените добивки минус трошоците (трошо́чно-добивна анализа) и потоа приходите потребни за да се платат трошоците треба да бидат зголемени преку систем за оданочување кој ги создава неколкуте ефикасни загуби предизвикани од искривување на економската активност колку што е можно. Во пракса, буџетирање на владата или јавно буџетирање е значително повеќе комплицирано и често резултира во неефикасни практики.

Владата може да плати за трошењето преку позајмување (на пример, со државни обврзници), иако позајмувањето е метод на распределување на даночните оптоварувања одвреме-навреме отколку како замена за даноците. Дефицит е разликата меѓу владиното трошење и приходите. Акумулацијата на дефицити со текот на времето е вкупниот јавен долг. Дефицитните финансии им овозможуваат на владите со текот на времето да ги урамнотежат даночните оптоварувања и им даваат на владите важно средство за фискална политика. Дефицитите исто така може да ги ограничат можностите на владините следбеници.

Јавното финансирање е блиску поврзано со прашањата од распределба на приходот и општествената праведност. Владите можат да го пренасочат приходот преку преносни плаќања или преку

конструирање системи за оданочување кои различно се однесуваат кон високо придофните и ниско приходните домаќинства.

Пристапот „Јавен Избор“ до јавните финансии се обидува да објасни како самозаинтересираните гласачи, политичари и бирократи всушност функционираат, а не како тие би требало да работат.

6.1 Владини издатоци

Економистите ги класифицираат владините издатоци во три главни вида. Владините набавки на стоки и услуги за тековна употреба се класифицираат како владина потрошувачка. Владините набавки на стоки и услуги наменети да собираат идни придобивки- како што се инфраструктурни инвестиции или истражувачко трошење се класифицираат како владина инвестиција. Владините трошоци кои не се набавки на стоки и услуги и наместо тоа само претставуваат преноси на пари, како што се плаќања за здравствено осигурување, се наречени преноси на исплати.

Владини операции

Владините операции се оние активности вклучени во управувањето со држава или функционален еквивалент на држава (како на пример, племиња, сецесионистички движења или револуционерни движења) за целите на создавање вредност за граѓаните. Владините операции имаат моќ да прават и авторитет да спроведуваат правила и закони во рамките на граѓанска, колективна, религиска, академска или друга организација или група. Во нејзината најширока смисла „да владее“ значи да владее над или врши надзор, без разлика дали над држава, група на луѓе или собир од луѓе.

Распределба на приход

Распределба на приход-Некои форми на владини издатоци се специјално наменети да се пренесе приход од некои групи до други. На пример, владите понекогаш пренесуваат приход на луѓе кои претрпеле загуба поради природна катастрофа. Исто така, јавните пензиски програми пренесуваат богатство од младите до старите. Други форми на владини трошења кои преставуваат набавка на стоки и услуги исто така го имаат ефектот на менувањето на распределбата на приходот. На пример, ангажирање во војна може да го пренесе богатството до одредени сектори општеството. Јавното образование пренесува богатство на семејствата со деца во овие училишта. Јавната изградба на патишта пренесува богатство од луѓето што ќе ги користат патиштата до тие луѓе што ги користат (и до тие што ги градат патиштата)³.

- Безбедност на приходот
- Работно осигурување
- Здравствена нега

6.2 Финансирање на владините издатоци

Владиното финансирање може да се постигне преку даноци, владино позајмување, средства за продажба или приходни такси. Како владата избира да ги финансира своите активности може да има значајни ефекти врз распределбата на приходите и богатството (перераспределба на приходот) и врз ефикасноста на пазарите (ефектот на даноците врз пазарните цени и ефикасноста). Прашањето за тоа како даноците влијаат на распределбата на приходот тесно поврзана со даночната привилегија, која ја истражува распределбата на даночните

³ www.wikipedia.org.mk

оптоварувања по земањето предвид на пазарните корекции. Истражувањето на јавните финансии исто така ги анализира ефектите од разните видови на даноци и видови на позајмување како и административните проблеми, како што е даночното спроведување.

Даноци

Данокот е финансиско наплаќање или друг порез воведен врз физичко или правно лице од страна на државата или функционален еквивалент на држава (на пример, племиња, сецесионистички движења или револуционерни движења) . Даноците исто така може да бидат воведени од субнационално лице. Даноците се состојат од директни даноци и индиректни даноци и може да бидат платени во пари или како бесплатен труд. Данокот може да се дефинира како „паричен товар поставен врз поединците или имотот за да се поддржи владата одредена исплата од страна на законодавната власт“. Данокот „не е доброволна исплата или донација, туку спореден интерес, одредено во согласност со законодавната власт“ и „е секој придонес наметнат од страна на владата дали под името патарина ,данок, данок за користење на имот, закупнина, давачки, царина, царински давачки, акциза, субвенции, помош, снабдување или друго име “.

Долгови

Владите, како и секое друго правно лице, може да одобруваат кредити, издаваат обврзници и да прават финансиски инвестиции. Државниот долг (исто така познат како јавен долг или национален долг) се пари (или кредит) во сопственост од страна на кое било ниво на влада или централната власт, сојузната влада или локалната самоуправа. Некои локални власти издаваат обврзници врз основа на нивната оданочувачка власт, како што се зголемените даночни обврзници или приходните обврзници.

Како што владата го преставува народот, владините долгови може да се согледаат како индиректен долг на даночните обврзници. Владиниот долг може да се категоризира како внатрешен долг, што се должи на кредиторите од државата и надворешниот долг, што се должи на странски кредитори. Владите најчесто позајмуваат преку издавање на хартии од вредност како што се државните обврзници и записи. Помалку кредитоспособните земји понекогаш позајмуваат директно од комерцијалните банки или меѓународните институции како што е Меѓународниот монетарен фонд или Светската банка.

Повеќето владини буџети се пресметани врз основа на готовината, што значи дека приходите се признаваат кога ќе се соберат и трошоците се признаваат кога ќе се платат. Некои ги сметаат сите државни обврски вклучувајќи ги и идните пензиски исплати и исплатите за стоки и услуги за кои владата има склучено договор, но уште не се исплатени, како државен долг. Овој пристап е наречен акумулациона пресметка, што значи дека обврските се признаваат кога ќе се стекнат или натрупаат, а не кога тие се платени.

Приходна такса

Приходна такса е нето приходот добиен од издавањето на валута. Произлегува од разликата помеѓу номиналната предност на монетата или банкнотата и трошокот за производство, распределување и евентуално повлекување од промет. Приходната такса е важен извор на приход за некои национални банки, иако нуди многу мал дел од приходите за поразвиените индустриски земји.

Јавните финансии во социјалистичките економии

Јавните финансии во централно планираните економии се разликуваат во основните начини од тие на пазарните економии. Некои претпријатија во државна сопственост создадоа профити кои помогнаа во финансирањето на владините активности. Владините лица кои работат за профит се најчесто производствени и финансиски институции. Услугите како што е националното здравство не работат за профит за да ги задржат ниски трошоците за корисниците. Советскиот сојуз силно се потпираше на даноцитет на промет од продажбата на мало. Продажбата на природните ресурси, а особено нафтените производи беа важен извор на приходи за Советскиот сојуз. Во Венецуела, државната нафтена компанија ПСДВА (PSDVA) обезбедува профит за владата да ги финансира своите операции и програми кои инаку би биле профит за приватните сопственици. Во разни мешани економии, приходите создадени од државни претпријатија или претпријатија во државна сопственост се користат за разни државни напори.

Глава 2

Значење на јавните приходи

7. Основни карактеристики на јавните приходи

Јавните приходи државата во прв ред ги остварува од даноците : директните даноци, како што се персоналниот данок на доход, данокот на профит и други и, индиректните даноци, како што се данокот на додадена вредност, акцизите, царините и др. Даноците претставуваат најзначаен, најдоминантен облик на јавни приходи во современите економии. Околу 70-80% од вкупните јавни приходи современите држави ги прибираат од даноците. Државите остваруваат буџетски средства и од т.н. неданочни приходи : профите од јавните препријатија, различни такси (парични, судски, административни) и слично. Државата е единствена институција која располага со моќ за оданочување, односно со сила граѓаните, на претпријатијата и на институциите да им наметне обврска за плаќање на јавни давачки. Средствата прибрани преку јавните давачки се влеваат во буџетот на државата, односно во државната благајна и ја чинат неговата приходна страна.

Јавните приходи претставуваат финасиски средства кои ги остварува државата и другите јавни – правни тела заради покривање на јавните расходи , кои произлегуваат од извршувањето на нивните функции. Јавните приходи , според тоа , имаат свое оправдување во постоењето на јавните органи и нивните функции , кои се истакнуваат . Една од карактеристиките на јавните приходи , е тоа што дека тие се финасиски средства кои ги остваруваат и ги користат државата и другите – јавни правни тела исто така карактеристично за нив е тоа што се наменети за финасирање на јавните расходи и за остварување на посебни цели на економската и на социјалната политика на општеството.

Инаку тие се остваруваат континуирано. Нивниот обем и нивната структура се условени од јавните функции што ги извршува државата. Меѓу изворите на јавните приходи првенствено значење има БДП. Државата наплатува различни видови на даноци т.е. директни и

индиретни даноци со што врши зафаќање на еден дел од БДП за потребите на јавното финасирање . Индиректни даноци се : (данокот за дадена вредност , акцизите , царините и фискалните монополи , ако постојат), се вклучени во продажните цени на добра и услуги , т.е. во вредноста на БДП и се прибираат директно од државата. Во Република Македонија земајќи го предвид ниското ниво на економска развиеност и големите потреби за социјални потреби и инвестиции,, јавните приходи и расходи се движат од 35 до 40 % од домашниот бруто – производ . Индиректните даноци се плаќаат од доходите на физичките и правните лица, кои се крајни потрошувачи на тие добра и услуги .

Директните даноци, односно даноците на доход и даноците на имот се наплатуваат , исто така , од доходите на физичките и на правните лица , кои се дел од националниот доход. Обемот на јавните приходи е во тесна врска во големината на БДП . Тоа значи дека објективната граница во кои може да се формираат финасиските ресурси на државата , односно на јавниот сектор се детерминирани со реалните материјални можности на општеството . Најчесто преку даноците се прибираат од 30 до 50% од БДП . Во Република Македонија земајќи го предвид ниското ниво на економска развиеност и големите потреби за социјални потреби и инвестиции,, јавните приходи и расходи се движат од 35 до 40 % од домашниот бруто – производ .

Јавните приходи можат да се јават во различни облици и тоа⁴ : (1) фискални приходи, како што се даноците, таксите , придонесите и парафискалните приходи , (2) приходи од активноста на државните органи и установи , од користење на јавниот имот и од работа на државните препријатија , (3) јавни заеми , (4) средства од монетарната емисија и (5) помошти и донаци , кои можат да произлезат од домашните извори или од трансфер на доходот од други земји . Поточно приходите се поделени на⁵:

- приходи од државата , јавни препријатија и институции

⁴ „ Јавни финасии „ Д – р Панче Јовановски – Скопје 2005

⁵ Јавни финасии „ Д- р Живко Атанасовски – Економски факултет – Скопје 2003

- даноци
- придонеси
- царини
- такси
- јавни заеми
- подароци и помош и др.

Во структурата на приходите на современата држава доминираат фискалните приходи , односно даноците со кои се обезбедуваат повеќе од 70 % , а во оделни земји и до 90% од вкупните јавни приходи. Ваквата состојба претставува последица не само на фискалната функција на даноците туку и на нивното значење за остварување на своите цели и задачи .

8. Класификација на јавните приходи

Заради потемелното изучување на различните јавни приходи , се врши нивна класификација според одредени критериуми и тоа . Најважната класификација се следниве⁶ :

- 1) редовни и вонредни
- 2) оргинерни (изворни) и деривативни (изведени)
- 3) приходи на повисоките и на пониските степени на власта
- 4) наменски и општи и
- 5) фискални и нефискални

1) Редовни и вонредни приходи – Редовните приходи се наплатуваат секоја година , континуирано во одредени временски интервали и од извори кои редовно, во економска смисла се обновуваат (на пример од доходите) . Со овие приходи се финасираат редовните расходи на државата . Во оваа група приходи најголемо значење имаат даноците , таксите и придонесите. Вонредните приходи се оние јавни приходи кои се воведуваат повремено и се наплатуваат само во

⁶ Јавни финансии „ Д- р Живко Атанасовски – Економски факултет – Скопје 2003

одредени ограничени периоди (една или неколку години) . Значи тие не се наплатуваат редовно , т.е. не се повторуваат од година во година . Со средствата од вонредните приходи, се покриваат вонредните расходи , односно непланираните расходи кои настануваат во различни вонредни услови (елементарни непогоди , епидемии , војни и сл.)

2) Оргинерни (изворни) и деривативни (изведени)приходи – оваа група на јавни приходи се направени според начинот на кој се остваруваат . Оргинерни се оние приходи кои државата и другите јавни – правни тела го остваруваат од нивната економска или од друга дејност , каде и од искористување на државниот имот, од работата на јавните препријатија во државна сопственост и сл . Овие приходи чинат мал дел од вкупните јавни приходи , освен кога државата воспоставува монопол врз производството или прометот на производи за кои постои голема побарувачка на пазарот. Деривативни се оние приходи кои се наплатуваат како јавни давачки од доходот на физичките или правните лица. Се наплатуваат според пропишана постапка , во одредени временски интервали и , по правило , врз основа на економската сила на обврзниците . Овие приходи имаат доминатно учество во вкупните јавни приходи .

Ако како критериум се зема имотно – правната разлика меѓу изворите на јавните приходи , може да се изврши поделба на приходите на приватно – правни (од стопанска активност на државата) и јавно – правни (разнo задолжителни давачки) .

3) Вкупни јавни приходи што се остваруваат во една држава се распределуваат помеѓу различни степени на власта . Врз таа основа се разлекуваат приходи од повисоките и приходи од пониските степени на власта .

4) Наменски (дестинирани) и општи (ненаменски) приходи . Според тоа дали приходите се користат за финасирање само на одредени цели , или тие се користат за финасирање на сите расходи постои поделба на наменски и општи приходи . Наменски се оние приходи за кои е точно определена намената на трошењето . Може да се разликуваат два вида на наменски приходи и тоа : (а) такви кои однапред се наменети за финасирање на одредени расходи , меѓу кои можат да

бидат и некои даноци , (б) приходи кои по својот карактер се наменски , каков што е случајот со придонесите, еколошките даноци и јавните заеми.

Општите приходи служат за финасирање на јавните расходи , што значи дека тие не се однапред врзани за некоја намена или цел , најтипичен пример за овие приходи се буџетските приходи кои сите заедно претставуваат една општа маса на финасиските средства .

5) Фискални и нефискални приходи – Фискалните се оние јавни приходи, кои државата ги воведува како задолжителни и присилни давачки на својата територија . Познати се како јавни давачки . Нив ги пропишува собранието , односно парламентот , како законодавен орган . Фискалните приходи секогаш се приходи од јавно – правен карактер, односно тоа се деривативни приходи , изведени од доходот на други субјекти – физичка – правни лица . Фискалните приходи пред се , се даноци , но и задолжителни придонеси и такси.

Нефискални приходи имаат поинакви карактеристики затоа што настануваат на поинаква основа од фискалните прходи. Пред се кај овие приходи се јавува задолжителност и присилност .

Глава 3

Функцијата на јавните расходи

9. Поим за јавните расходи

Под јавни расходи во современата теорија и практика се подразбира издатоци на државата и на другите јавно – правни тела кои се прават за финасирање на понудата на јавните добра, како и за остварување на други цели на економската и социјалната политика . Јавните расходи претставуваат трошење на финасиските средства остварени преку реализација на јавните приходи за одредени намени на јавните интерес . Тие се тесно поврзани со јавните приходи , всушност јавните приходи се наплатуваат затоа што во општеството постои потреба да ја вршат јавните расходи.

Јавните расходи претставуваат трошење на буџетските средства за различни намени : плати за јавната администрација (армија, полиција, владини службеници во министерствата и владини институции), најразлични добра и услуги неопходни за владините ресори, понатаму владата реализира бројни јавни инвестиции за изградба на патишта, железнички пруги, мостови, аеродроми и други објекти на крупната инфраструктура итн. Буџетите, како годишни планови, прегледи, на вкупните јавни приходи и расходи имаат сила на закон, односно се законска материја. Нив, на предлог на владите ги освојуваат парламентите како законодавна власт која можат да прифаќаат измени во јавните давачки и во програмите на јавната потрошувачка.

Развојот на јавните финансии во голема мерка е поврзан со еволуцијата на сваќањето за карактерот , големината и улогата на јавните расходи . Инаку расходите се третираат како рационално трошење на националниот доход кое е важно не само за обезбедувањето на соодветна понуда на јавни добра , туку и за општиот развој на стопанството. Во изучувањето на јавните расходи се потенцира нивниот квалитативен аспект, односно анализата на ефекти кои тие ги

предизвикуваат врз стопанската структура и распределбата на националниот доход. Тие се посматраат како многу важен инструмент на економската и социјалната политика на современата држава. Значајни јавните расходи се врзани и за државната интервенција во економијата , односно за државната регулација : печатење на пари , организирање на даночната администрација и финасиската полиција, субвенционирање на земјоделството и извозот , организирање на агенции за регулирање на природните монополи и сл. Јавните расходи претставуваат и трошење на буџетските средства за различни намени .

10. Класификација на јавните расходи

Постојат многубројни и разновидни класификации на јавните расходи, распоредени според различни критериуми според кои расходите се разграничуваат и групираат. Со самата класификација на расходи се доаѓа до јасна представа за карактерот, функциите и нивното значење, но го олеснува нивното планирање, контрола врз нив. Една од најстарите и најпопуларните класификации е поделбата на редовни и вонредни расходи . Кај оваа поделба како критериум се зема времето кога расходите се јавуваат . Редовните расходи се сметаат оние кои редовно, односно постојано се јавуваат во определен временски интервал, обично еднаш годишно . Овие расходи ги имаат следниве карактеристики⁷ :

- можат однапред да се предвидат
- се јавуваат како релативно стабилни износи
- редовно, односно секоја година се јавуваат во буџетите на државата и на другите јавно – правни тела.

⁷ Макроекономија ,, Д-р Таки Фити – Економски факултет – Скопје 2003

Значи редовни се расходите за одбрана, безбедност, судство, образование итн. Наспроти редовните расходи, вонредните расходи ги немаат истите карактеристики. Тие се јавуваат нередовно, најчесто под влијание на некои вонредни состојби . Вонредните расходи не одговараат на редовните функции на државата .

Според објектот на трошењето можни се различни класификации , но најчесто се сретнуваат поделба на лични и материјални расходи . Личните расходи се наменети за плаќање услугите направени на јавните – правни тела од страна на службениците и на работниците на јавната администрација . Материјалните расходи се они кои јавно – правното тело ги врши за набавка на различни стоки и услуги , кои се неопходни за извршување на јавните функции и задоволување на јавните потреби . Друга класификација на јавните расходи кој како критериум се зема значењето на расходите за националната економија , односно ефектите кои ги предизвикуваат во однос на промените на националниот доход е поделбата на **производни и трансфери**.

Во поново време оваа класификација разликува три категории расходи : - реални, инвестициони, трансверни .

Реалните и инвестиционите спаѓаат во групата производни расходи. Реалните расходи се издатоци за набавка на продуктивни добра и услуги и за плати на службениците и работниците на државната администрација. Со извршувањето на реалните расходи доаѓа до зголемување на националниот доход. Инвестициони расходи – познати се како „ капитални,, расходи затоа што влијаат брзо зголемување на националниот доход и врз зголемување на буџетските приходи.

Трансверски расходи - не влијаат непосредно врз зголемувањето на националниот доход , иако тие имаат многу позитивни ефекти , меѓу друготи и економски план. Со ови расходи се врши прераспределба на доходот , односно со нив се врши пренесување (трансфер) на дел од финансиските средства (даноци обврзници и фирми, сектори на стопанството или социјални групи на населението) на кои им се зголемува економската моќ и потрошувачката. Трансверните расходи во буџетите на современите држави, имаат значајна улога, нивното учество во буџетските расходи најчесто е повисоко од 30% . Во основа се

среќаваат три категории трансферни расходи , и тоа: камати на јавниот долг, економски субвенции и трансфери на социјалните цели. Трансферните расходи во вид на *камати на јавниот долг* – чинат во повеќето земји , најмал дел од вкупните трансфери.

Економски субвенции – се јавуваат како многу различни форми . Познати се *директни економски* субвенции кои се во врска со политиката на цени. Преку субвенциите државата им помага, како на производителите, така и на потрошувачите. Може да се помагаат производителите, заради одржување на пониски цени на нивните производи. За овој случај пред се со субвенциите за земјоделското производство , кои најшироко се практикува во САД и во западните земји со цел за одржување на релативните ниски цени на нивните производи.

Субвенциите во полза на потрошувачите постојат кога државата еден дел од цените на потрошните артикли ги става на товар на буџетот.

Социјални трансфери – имале најголем пораст по Втората светска војана како резултат на јакнењето на „ државата на благосостојба „ и правата од сферата на социјалното осигурување. Се рабти за расходи по основа на пензиско инвалитско осигурување (пензии) , надоместоци за невработените , семејни даноци , плаќања за социјално загрозени и хендикепирани лица и сл .

11. Принципи на јавните расходи

Со порастот на јавните расходи , што се констатирани како општа тенденција (Вагнеров закон) , се зголемува фискалното оптоварување и дел од БДП што се издвојува за јавно финасирање . Еден од основните принципи на јавните расходи и принципот за остварување на *општиот јавен интерес* . Суштината на овој принцип е во барањето расходи да се извршуваат за задоволување на личните или на групните потреби од општ или јавен интерес , а не а задоволување на личните или групните потреби и интереси . Принципот за задоволување на јавниот интерес со расходите може да се земе примерот за фирмирање на една јавна библиотека . Ако наместо поединечните набавки на книги од страна на

заинтересираните лица , се отвори јавната библиотеке , тогаш со јавните расходи ќе се создаде многу поголема корист отколку што ќе се изнесува загубата кај индивидуалните лица поради наплата на данокот на нивниот доход .

Јавните расходи во однос на нивната големина треба да бидат *умерени*. Расходите мора да имаат покритие во јавните приходи , кои се реализираат од создадениот БДП . Доколку расходите не може да се покријат со приходите , при дадено ниво на оптоварување на БДП , тогаш тие ќе имаат негативен одраз врз економската и финасиската стабилност , врз економскиот развој и врз порастот на БДП во иднина . Принципот на *штедливост* (економичност) кој преставува еден од најзначајните принципи на класичната теорија. Овој принцип во финасиското стопанство има специфично значење. Штедливост во јавното финасирање се подразбира остварување на поставените цели за соодветна понуда на јавните добра со најмал потрошок на јавните средства . Базичното барање на овој принцип е со помалку финасиска средства да се постигне нешто поголем ефект .

12. Пораст на јавните расходи

Во рамките на јавните финасии е забележана тенденција на постојано зголемување на јавните расходи. Зголемувањето представува општа појава, бидејќи се случува во скоро сите земји . Порастот на јавните расходи е забележан во подолг временски период , иако во одделни покуси периоди , под дејство на различни фактори , доаѓа со стагнација, или дури и до пад на расходите . Порастот на јавните расходи се јавува во два вида : како апсолутен или како релативен пораст . **апсолутниот пораст** на расходите постои кога тие номинално се зголемуваат во одреден период , независно од движењето на БДП. Во овој случај не се зголемува нивното учество во БДП. За **релативниот пораст** пак, станува збор кога порастот на расходите доведува до зголемување на нивното учество во БДП.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Австралија	36,8	35,7	35,6	37,1	36,30	36,4
Австрија	54,0	54,0	52,3	51,6	51,3	51,2
Белгија	50,7	50,1	49,4	49,5	50,5	51,4
Канада	44,4	42,5	41,0	41,4	40,6	40,1
Чешка	46,0	45,9	46,1	47,3	49,9	50,8
Данска	57,6	56,3	54,9	55,3	55,8	56,1
Финска	52,8	52,1	49,1	49,2	50,1	50,6
Франција	53,7	53,5	52,5	52,5	53,4	54,5
Германија	48,8	48,7	45,7	48,3	48,5	48,9
Грција	47,8	47,6	49,9	47,8	46,8	47,2
Унгарија	52,8	50,0	48,0	48,5	53,4	50,1
Исланд	42,4	43,5	43,2	44,1	46,2	47,9
Ирска	35,0	34,6	32,1	33,8	33,3	35,2
Италија	49,9	48,9	46,9	48,7	48,0	48,9
Јапонија	36,1	37,7	38,2	37,7	38,2	37,7
Кореја	23,5	22,5	22,0	24,0	22,2	24,3
Луксембург	42,0	41,3	38,5	39,1	44,3	46,9
Холадрија	47,2	46,9	45,3	46,6	47,5	48,9
Нов Зеланд	42,9	41,4	40,2	39,0	38,6	38,5
Норвешка	49,7	48,3	43,4	44,8	47,6	48,4
Полска	46,4	46,1	44,5	45,3	45,9	46,2
Португалија	44,1	45,3	45,2	46,3	46,1	47,9
Словачка	61,9	59,2	63,6	54,3	49,5	46,6
Шпанија	41,4	40,2	40,0	39,6	39,9	39,5
Шведска	60,7	60,3	57,3	57,0	58,2	58,2
В.Британија	39,8	39,2	37,0	40,3	40,9	42,6
САД	34,2	33,8	33,7	34,6	35,3	35,7
Евро – зона	49,3	48,9	47,1	48,1	48,3	49,0

Вкупно OECD	40,1	39,8	39,0	39,9	40,3	40,7
----------------	------	------	------	------	------	------

Извор: OECD Ekonomik Outlook No.75 June 2004 .

Јавните расходи во однос на БДП во поново време , во земјите OECD каде може да се согледа во табелата .

Во 1998 година во Република Македонија јавните расходи достигнале рекордно ниво од 53,6 % од бруто домашниот производ , а фискалниот дефицит 12,5 % од бруто домашниот производ . Па затоа се направени реформи во фискалната сфера кои биле насочени кон ⁸:

- намалување на јавните расходи под нивото од 35 % , а фискалниот дефицит на 3 % и на јавниот долг под нивото од 60 % од бруто домашниот производ , и
- и донесува нов даночен систем во Р . Македонија .

Со овие реформи Македонија успеала каде што следната година јавните расходи изнесувале 40,3 % .

13. Теории за јавните расходи

Две основни карактеристики за порастот на јавните расходи во сите развиени земји се: долгорочниот пораст на расходите во однос на вкупното производство и второ изразените краткорочни пораста на расходите за време војна и депресија. Една од најраните и најзначајните теории која имала влијание на јавните расходи и јавните финансии , е теоријата што ја развил Адолф Вагнер , кој бил германски економист . Тој го формирал „ законот за пораст на јавните расходи „ .

Според него, јавните расходи морале да се зголемуваат со побрза стапка од порастот на вкупното производство . Инаку тој вкупните јавните расходи ги дели на три функционални категории: расходи за државна управа и безбедност, расходи за култура и благосостојба (

⁸ [www. sec. gov . mk](http://www.sec.gov.mk)

вклучувајќи ги расходите за образование и здравство) и расходи за државно производство на стоки и услуги . Според овие поделби Република Македонија во 1998 година издвојува определено количество финасиски средства прикажани во следната табела .

Социјалните трансфери	10, 47 милјарди денари
образование	8,09 милјарди денари
Јавниот ред и безбедност	4,43 милјарди денари
одбрана	3,90 милјарди денари

14. Причини за порастот на јавните расходи

Во врска со порастот на јавните расходи се поставуваат проблеми за утврдување на основните причини кои предизвикуваат такви промени. Во финасиската теорија познати се многу такви причини за порастот на јавните расходи . Едни од тие причини се: привидни и вистински.⁹

Привидни причини се оние кои доведуваат до пораст на јавните расходи т.е. доаѓа до намалување на куповната сила на парите , промената на техниката на истражување на буџетските расходи и приходи и зголемување на населението и на државната територија . Намалувањето на куповната сила на парите е позната појава во монетарната економија.

Доколку куповната сила на парите опаѓа , што се случува кога се зголемува општото ниво на цените т.е. при состојба на инфлација , јавните расходи номинално се зголемуваа. Промената на техниката на истражување на буџетските расходи и приходи , односно преминот од

⁹ „ Економика на Македонија,, Д- р Ангел Горгиев , Д-р Методија Несторовски - второ издание 1997 – просветно дело – Скопје

истражување на расходите и приходите во нето – износи на нивно истражување во бруто – износи во буџетот доведува само до привидно , а не до вистинско зголемување на расходите. Зголемувањето на државната територија и на населението , доведува до пораст на јавните расходи , поради проширување на администациониот апарат, судството и зголемување на потребите на образовни , здравствени и слични услуги.

Вистинските причини – за разлики од привидните влијаат расходите да се зголемат реално односно во однос на БДП. Поради тоа, доаѓа до ефективно зголемување на даночното оптоварување .

15. Јавните приходи и расходи во Република Македонија

Во сегашниот стопански систем на Македонија системот на јавни приходи и расходи ги има сите видови на приходи и расходи што ги наведовме. Во системот на јавните приходи централното место го имаат **даноците** т.е тие се вид на јавни приходи кои произлегуваат од обврската што ја наложува државата на граѓаните и на препријатијата , задолжително да издвојуваат дел од својот приход или имот за задоволување на јавните, државни потреби. Битни карактеристики на даноците е тоа што тие се задолжителни давачки проследени со закон. Најчесто преку даноците се прибираат од 30 до 50% од општествениот производ. Во Република Македонија земајќи го предвид ниското ниво на економска развиеност и големите потреби за социјални потреби и инвестиции, јавните приходи и расходи се движат од 35 до 40 % од домашниот бруто – производ. Па во наведената табела се наведени јавните приходи и расходи во периодот 7 години од 1994 до 2001 година прикажани како проценти од бруто домашниот производ .

Табела 1 : Јавниот сектор во Република Македонија

ГОДИНА	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ВКУПНО	43,1	37,9	35,7	34,8	33,3	35,4	36,6	34,1

ПРИХОДИ								
ВКУПНО РАСХОДИ	45,8	39,0	36,3	35,5	35,0	35,2	34,1	40,3
ДЕФИЦИТ СУФИЦИТ (%) /	- 2,7	-1,0	- 0,6	- 0,8	- 1,7	0,2	2,5	- 6,2

Извор: *www. finance . gov.mk*

Во периодот од 1994 до 2001 година Фискалната власт била фокусирана на јавните расходи , како и на јавните приходи . Јавните трошоци биле значително наменети од 45.8 % од БДП. на 34,1% во 2000 година исклучувајќи ја 2001 година како аберација која должеше на вооружениот конфликт на земјата, што преставува голем напредок во поглед на намалување на буџетската потрошувачка во однос на бруто домашниот производ . Исто така од табелата може да се види дека Република Македонија во целиот овој период постигнала намалување на буџетскиот дефицит во однос на БДП , што бил во согласност со критериумот на Мастрискиот договор што е предуслов за влегувањето на Европската унија . Во споредбата со другите земји во транзиција , Р . Македонија во 2000 година имала едно од најниските нивоа на буџетската потрошувачка во однос на БДП , при што во истиот период изнесувал 34,1% за разлика каде што во Хрватска изнесувал 47,3 % , Словенија 44.1% , Бугарија 44,5% и другите земји .

Глава 4.

Карактеристики на јавниот долг на Република Македонија

16. Јавен долг

Јавниот долг настанува кога државата се задолжува кај приватниот сектор за да го покрие настанатиот буџетски дефицит. Оттаму, јавниот долг е еднаков на кумулираниот буџетски дефицит минус кумулираниот буџетски суфицит.

16.1 Економските ефекти од јавниот долг – феноменот на истиснување (crowding out)

Постојат три значајни аспекти низ кои може да се следи и да се разбере феноменот на crowding out, односно на истиснување на приватниот сектор од сферата на инвестициите под дејство на експанзивната фискална политика.

Прво, буџетските дефицити што ги прави државата и, врз таа основа, кумулирањето, порастот на државниот долг се само доказ дека државата троши повеќе средства од прибраните во буџетот. Меѓутоа, ако се има предвид фактот дека вкупниот аутпут на економијата (вкупниот БДП) е дадена, фиксна големина, тогаш зголеменото трошење на финални добра и услуги од страна на јавниот сектор ќе има последица смалена потрошувачка на добра и услуги на страната на другите сектори во економијата. Имено, агрегатната побарувачка, а со тоа и бруто домашниот производ, во затворена економија, се еднакви на :

$AD = C + I + G$. Бидејќи расположливиот доход во економијата, на краток рок, е стабилна големина, во основа определена од доходите на домаќинствата заработени од изнајмување на факторите на производство и намалена за извозот на директните даноци, тоа и C (

потрошувачката на финални добра на секторот на населението), на краток рок, е исто така стабилна големина. Според тоа, порастот на G евозможен само со намалувањето на I (бруто инвестициите во секторот на претпријатијата). Со овој начин секторот на претпријатијата е истиснат од сферата на инвестирање.

Второ, во развиените земји најчест начин за покривање на буџетскиот дефицит е издавањето на државни обврзници. Во овој случај државата се задолжува кај граѓаните и финансиските интермедијари. Но, за граѓаните и финансиските интермедијари, државните обврзници ќе бидат атрактивни и тие ќе купуваат, само доколку носат високи камати. Тоа ја принудува државата да пропишува високи каматни стапки за своите обврзници. Зголемените каматни стапки на обврзниците влијаат врз покачувањето на каматните стапки во економијата во целина. Тоа повторно значи дестимулирање на инвестициите приватниот сектор.

Трето, феноменот на истиснување на приватниот сектор од сферата на инвестициите се појавува и доколку претпоставиме други, поретко применувани, пристапи на финансирање на буџетскиот дефицит. Имено, доколку владата ги покрива буџетските дефицити со задолжување кај комерцијалните банки ќе расте побарувачката за кредити во економијата, а со тоа ќе порастат и каматните стапки. Зголемените каматни стапки ги дестимулираат инвестициите да инвестираат. Така дефицитот и јавниот долг повторно го истиснува приватниот сектор од сферата на инвестициите.

16.2 Економските ефекти од јавниот долг – crowding in

Тенденцијата експанзивната фискална политика да ја зголеми масата на инвестиции се нарекува crowding in.

Многу економисти укажуваат дека истиснувањето на приватниот сектор од сферата на инвестициите во услови на буџетски дефицити не мора секогаш да биде правило. Ваквото тврдење тие го поткрепуваат со следнава аргументација:

1. Буџетските дефицити, често се резултат на експанзивна дискрециона буџетска политика, којашто се спроведува во услови на рецесија. Кога во рецесија државата го зголемува своето трошење, расте агрегатната побарувачка. Зголемената агрегатна побарувачка може да дејствува позитивно на инвеститорите (го зголемува нивниот оптимизам и ги зголемува нивните очекувања за поголеми профити во иднина) со што инвестициите, и покрај зголемените каматни стапки, практично растат. Така феноменот на изоставување ќе изостане и ќе дојде до пораст на инвестициите.
2. Доколку монетарните власти ја зголемат понудата на пари, тоа дејствува врз намалување на каматната стапка. Според тоа, покачувањето на каматните стапки под дејство на буџетскиот дефицит и неговото финансирање ќе биде компензирано со зголемената понуда на пари. Рамнотежното ниво на каматната стапка во економијата ќе остане непроменето и ќе се изостави ефектот на crowding out при што ќе дојде до crowding in.
3. Трезорските обврзници за покривање на буџетскиот дефицит не ги купуваат само граѓани на матичната земја. Нив може да ги купуваат и граѓани на друга земја. Во овој случај доаѓа до зголемен прилив на странски паричен капитал во земјата, поради што каматните стапки не само не мора да пораснат, туку можно е и да се намалат, при што пак изостанува ефектот на истиснување на инвестициите со нивно зголемување.¹⁰

17. Карактеристики на портфолиото на јавниот долг

Веднаш по осамостојувањето, Владата на Република Македонија пристапи кон расчистување на обврските кон меѓународните кредитори наследени од поранешна СФРЈ, како и кон значително реструктурирање на дел од надворешниот долг кој Република Македонија го наследи од

¹⁰ Основи на економија Таки Фити 2008

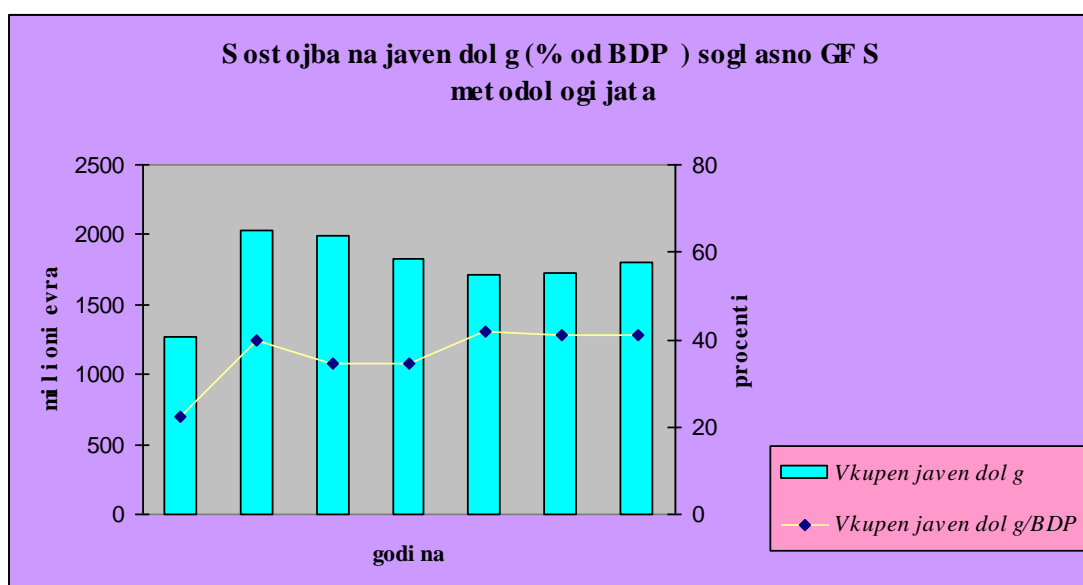
поранешна СФРЈ. Во 1994 година беше расчистен наследениот долг кон Светка банка, а во 1996 година ги расчисти обврските кон Европска инвестициона банка (ЕИБ), ЕУРОФИМА и Европскиот Фонд за ресетелмент (ЦЕРФ). Во овој контекст, долгот кон Парискиот клуб на доверители беше репрограмиран два пати, и тоа во 1995 година, и повторно во 2000 година. Долгот кон Лондонскиот клуб на доверители беше рефинансиран во рамки на Новата финансиска спогодба (НФС) од 1998 година, со која Република Македонија се стекна со правото во секое време да изврши откуп на обврзниците, според условите на пазарот на хартии од вредност, под услов да нема неизмирени обврски по главнина и камата.

Истовремено, за решавање на одредени структурни проблеми кои се манифестираа по осамостојувањето на Република Македонија, Владата издаде т.н. структурни обврзници, кои значително влијааа на зголемување на состојбата на јавниот долг. Особено големо влијание имаше обврзницата за старо девизно штедење која Владата ја емитуваше во 2000 година, во износ од 546,5 милиони евра со цел отплата на девизни депозити на граѓаните кои беа замрзнати во банките во Република Македонија, по распаѓањето на поранешната југословенска федерација. Како резултат на емитирањето на оваа обврзница, состојбата на јавниот долг формално се зголеми во 2000 година на 2.219 милиони евра, иако преземената обврска од страна на државата по основ на заробените девизи де факто датира од самото осамостојување.

Јавниот долг како процент од БДП го постигна врвот во 2000 година, достигнува 57,2% од БДП. Оттогаш стапката постепено се намалува во секоја од наредните години и заклучно со проекциите за 2005 година, изнесува 44.1% од проектираниот БДП согласно ГФС методологијата, односно 40.9% од проектираниот БДП според законот за јавен долг. Наследените проблеми со долгот, како и тековните реструктурирања на банкарскиот сектор влијааа на креирање на неповолно должничко портфолио во кое доминираат инструменти со кои не може да се тргува на пазарот на пари и капитал. Вкупниот јавен долг се состои од обврските на јавниот сектор по основ на надворешно и внатрешно задолжување. На крајот од 2004 година, вкупниот јавен долг

изнесуваше 1.841,00 милиони евра, од кој 64% беше надворешен долг, а 36% внатрешен долг. Учеството на вкупниот јавен долг во БДП во 2004 година изнесуваше 43,8%, односно 1,3 процентен поен помалку во однос на претходната година. Движењето на вкупниот долг на јавниот сектор и на индикаторот јавен долг во однос на БДП во периодот од 1999 година и заклучно со проекциите за 2005 година се прикажани во графиконот бр.1

Графикон бр.1



Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

Детални податоци за последните движења на состојбата на вкупниот долг на јавниот сектор се прикажани во табелата бр.1 и графиконот бр.2.

Табела број 1: Состојба на јавен долг:

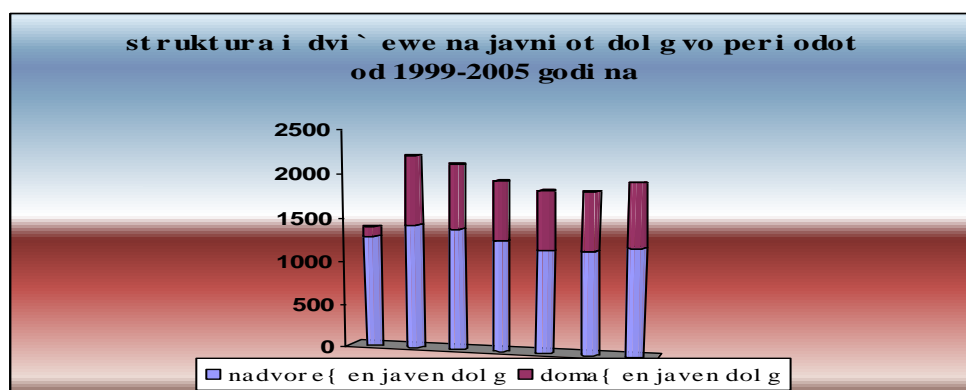
Во милиони евра

Година	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Надворешен јавен долг	1290	1428	1395	1268	1179	1178	1228
Домашен јавен долг	114	791	733	676	665	663	718

Вкупен јавен долг	1,403	2,219	2,128	1,944	1,844	1,841	1,946
BDP	3,448	3,877	3,838	3,991	4,095	4,207	4,411
Вкупен јавен долг (GFS)/BDP	40,7	57,2	55,5	48,7	45	43,8	44,1
Вкупен јавен долг	1268,2	2035,7	1996,2	1829,9	1717,8	1721,7	1803,1
(закон за јавен долг)							
Вкупен јавен долг /BDP	36,8	52,5	52	45,8	41,9	40,9	40,9

Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

Графикон бр.2



Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

Најголем дел односно 94% од јавниот долг заклучно со 30 септември 2005 година е деноминираан во странска валута, додека 6% е деноминираан во домашна валута. Од аспект на валутната структура 51% од вкупниот долг е деноминираан во евра додека 23% е деноминираан во САД долари (графикон бр.4). Долгот деноминираан во евра го сочинуваат поголем дел од структурните обврзници (Обврзницата за старо девизно штедење, Обврзницата за приватизација на Стопанска банка, Обврзниците за денационализација), кредити од Европската комисија (ЕЦ), Европската инвестициона банка (ЕИБ), Европската банка за обнова и развој (ЕБРД) и дел од кредитите од Парискиот клуб на кредитори. Долгот деноминираан во долари во најголем дел го сочинуваат: долгот кон Лондонскиот клуб на кредитори и дел од долгот кон Парискиот клуб на кредитори, како и кредитите земени од Меѓународната банка за

обнова и развој (ИБРД). Долгот кон Меѓународниот монетарен фонд (ИМФ), Меѓународната асоцијација за развој (ИДА) и Меѓународен фонд за развој на земјоделието (ИФАД) гласи во валута специјални права на влечење (СПВ). Во домашна валута гласат континуираните државни хартии од вредност, структурната обврзница издадена за санација на банкарскиот сектор и обврзницата за селективни кредити.

Табела број 2: состојба и проекции на јавниот долг во период од 1999-2009 по валута

Година	проекција										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Вкупен јавен долг	1268,2	2035,7	1996,2	1829,9	1717,8	1721,7	1803,1	1,868	1,947	1,924	1,884
Во странска валута	1,29	1,963	1,931	1,77	1,663	1,641	1,687	1,708	1,736	1,653	1,545
Надворешен долг	1,189	1,324	1,315	1,203	1,124	1,132	1,191	1,224	1,27	1,271	1,247
Домашен долг	0	639	616	567	539	509	496	484	466	382	298
Во домашна валута	80	73	65	60	55	81	117	160	212	271	340

Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

Графикон бр.3



Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

18. Внатрешен јавен долг

Внатрешниот јавен долг го сочинуваат обврските на јавниот сектор по основ на структурните обврзници и континуираните државни хартии од вредност, долгот на општините и долгот на јавните претпријатија. Најголем дел (скоро 95%) од внатрешниот долг го сочинуваат структурните обврзници. Остатокот од внатрешниот јавен долг го сочинуваат континуирани државни хартии од вредност кои се издаваат за финансирање на буџетот.

18.1 Структурни обврзници

Република Македонија, со до 30 септември 2005 година има издадено вкупно пет структурни обврзници:

1. Обврзница за санација на Стопанска банка АД Скопје - Агенцијата за санација на банки, во име и за сметка на Република Македонија, во 1995 година издаде обврзница за санација на Стопанска банка;
2. Обврзница за селективни кредити - издадена во процесот на санација на банкарскиот сектор за надоместување на селективните кредити на НБРМ што се пребиваат со износот на дел од ненаплатливите побарувања кај НБРМ;

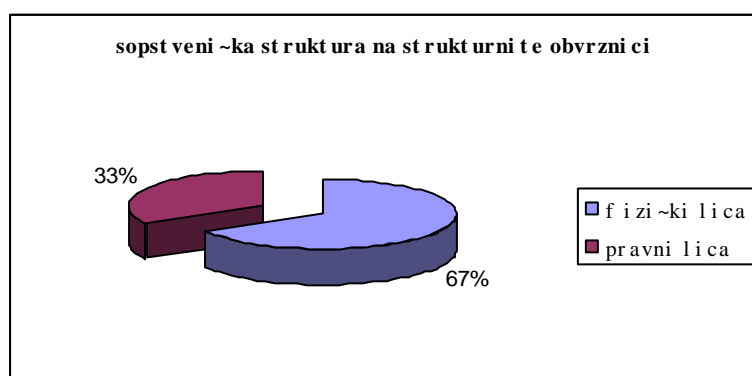
3. Обврзница за приватизација на Стопанска банка - издадена при процесот на приватизација на Стопанска банка АД Скопје. Со оваа обврзница државата ги презема ненаплатените побарувањата на четири македонски претпријатија од портфолиото на Стопанска банка;

4. Обврзница за старо девизно штедење - издадена како надоместок на лицата кои имаа заробени девизни депозити во банките во Република Македонија пред нејзиното осамостојување;

5. Обврзници за денационализација - издадени како надоместок за имотот кој во периодот од 1945 до 1990 година беше национализиран од страна на СФРЈ. Република Македонија ќе изврши вкупно шест емисии на обврзници за денационализација, односно по една во текот на секоја година. Првата емисија е објавена во 2002 година и заклучно со 2005 година се извршени вкупно четири емисии, додека во наредните години се планираат уште две емисии на обврзници за денационализација.

Од аспект на сопственичката структура, со состојба септември 2005 година, 67% од структурните обврзници се во сопственост на физички лица, а останатите 33% се во сопственост на правни лица

Графикон број 4



Извор: Министерство за финансии - www.finance.gov.mk

19. Континуирани државни хартии од вредност

19.1 Примарен пазар

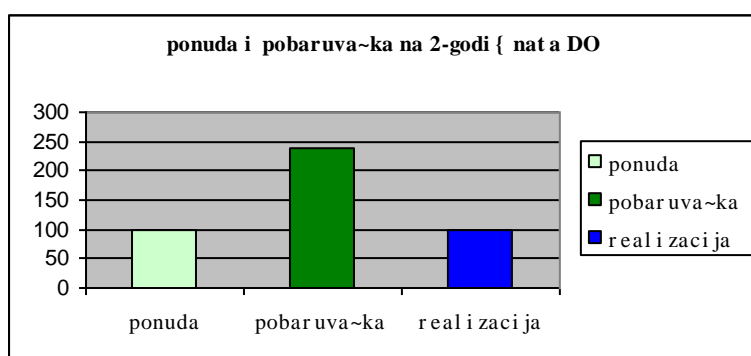
Согледувајќи ја потребата за развој на финансискиот пазар Владата во 2003 година усвои Стратегија за развој на пазарот на државни хартии од вредност. Донесувањето на стратегијата претставуваше основа за отпочнување со емисија на континуирани државни хартии од вредност. Како резултат на скоро едногодишна подготовка, Министерството за финансии во јануари 2004 година успешно започна со првата емисија на континуирани државни хартии од вредност (3-месечни државни записи). Поради задоволителната побарувачка и резултатите од аукциите на 3-месечните државни записи во 2004 година, Министерството за финансии одлучи во ноември истата година да воведи и 6-месечни државни записи. Во 2005 година, Министерството за финансии продолжи со издавање на државни записи и со воведување на подолгорочни државни хартии од вредност. Така, во јуни, како резултат на тековниот тренд на зголемената побарувачка на државни записи, се воведоа 12-месечни државни записи, а на 24 ноември 2005 година се реализира и првата емисија на континуирани државни обврзници со рок на достасување од 2 години.

Континуираните државните хартии од вредност се деноминирани во денари и се издаваат во дематеријализирана форма. Тие се издаваат по пат на аукција според претходно објавен календар. Календарот, кој опфаќа период од шест месеци, се објавува во јавните гласила, кај овластените директни учесници (банките) и е јавно достапен на веб-страницата на Министерството за финансии. Министерството за финансии го избра и го спроведува, како најтранспарентен начин, аукцискиот механизам на продажба на државни хартии од вредност. Аукцирањето може да се врши преку повеќе видови на тендери кои се дефинирани во Правилникот за начинот и постапката за издавање и исплата на државните хартии од вредност¹¹. Во праксата, најчесто

¹¹ (Службен весник на РМ бр.99/2005)

употребуван тип на тендер е тендерот со каматни стапки и тоа тендерот со повеќекратни цени (американски тип). Кај овој тип на аукцирање, успешниот учесник на аукцијата ја плаќа понудената цена. Државниот запис е должничка хартија од вредност со рок на достасување пократок од една календарска година од денот на издавање, која ја издава Министерство за финансии со цел прибирање на парични средства. Состојбата на издадените државни записи заклучно со ноември 2005 година изнесува 3,6 милијарди МКД.

Државната обврзница (ДО) е должничка хартија од вредност со рок на достасување од една календарска година и подолг од една календарска година од денот на издавање, која ја издава Министерството за финансии со цел прибирање на парични средства. Првата емитувана државна обврзница беше со рок на достасување од 2 години, купонска обврзница, со годишна исплата на купонската камата, во номинален износ од 100 милиони денари. Аукциската продажба на државната обврзница се реализираше со примена на тендерот со износи со однапред утврдена купонска каматна стапка од 10%. Државната обврзница како нов стандарден должнички инструмент предизвика огромен интерес на примарниот пазар, а тоа може да се согледа од резултатите на првата емисија кои укажуваат дека побарувачката речиси два и пол пати ја надмина понудата.



Извор: www.caa.org.mk

19.2 Секундарно тргување

Постојната регулатива за секундарно тргување во Република Македонија овозможува тргување со долгорочни и краткорочни хартии од вредност на Македонска берза А.Д , како и тргување со краткорочни хартии од вредност на пазарот на пари и пазарот преку шалтер. На пазарот на пари досега нема реализирано ниту една трансакција. Тргувањето со државните хартии од вредност на Македонска берза А.Д е во голема мера ограничено од причина што брокерските и берзанските провизии за извршените трансакции се релативно високи. Токму затоа, се појави потребата за промовирање на нов начин на секундарно тргување на државните хартии од вредност преку воведување на т.н. Пазар преку шалтер. За таа цел во април 2005 година, НБРМ во соработка со Министерството за финансии донесе Правилник за начинот и постапката за тргување и порамнување на трансакциите со хартии од вредност на пазарот преку шалтер¹².

Со усвојувањето на овој правилник, официјално започна да функционира пазарот преку шалтер (ОТС) на кој во моментот се тргува со државните записи, а во блиска иднина се планира негово дополнување кое ќе се однесува и за континуираните државни обврзници. На овој начин, Министерството за финансии очекува со развојот на секундарното тргување, каматните стапки на државните хартии од вредност да продолжат да се намалуваат. За тргувањето на пазарот преку шалтер во моментот не се наплатуваат трансакциони трошоци, бидејќи ниту НБРМ, ниту Централниот депозитар за хартии од вредност (регистарот) не наплатуваат провизија за нивните услуги.

Банките, инволвирани во трансакциите, остваруваат добивка само од разликите (спредовите) помеѓу куповната и продажната цена. Дополнителна предност на овој пазар е што порамнувањето на склучените трансакции се врши во реално време, односно веднаш по склучувањето на трансакцијата.

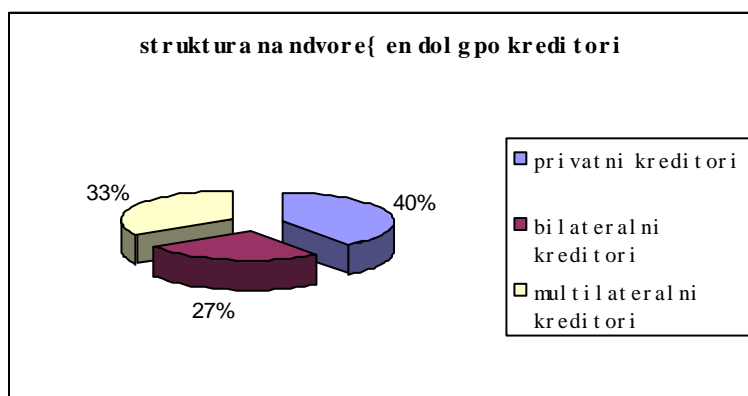
Надворешниот јавен долг на Република Македонија се состои од обврски на општата државна власт (централната државна власт, фондовите и општините), јавните претпријатија и централната банка кон

¹² (Службен весник на РМ бр.24/2005)

мултилатералните, билатералните и приватните кредитори од странство. Мултилатералните обврски вклучуваат кредити од ИБРД, ИДА, ЕИБ, ЦЕБ, ИФАД, ЕУ, ЕУРОФИМА и ЕБРД; Парискиот клуб на кредитори го сочинува најголемиот дел од билатералниот долг; и долгот кон приватните кредитори го опфаќа долгот кон Лондонскиот клуб на кредитори и тоа во форма на т.н. Обврзница Ц (Brady Bond).

Во функција на поефикасно управување со надворешното задолжување, Министерството за финансии, во име на Владата ја издаде првата еврообврзницата на меѓународниот пазар на капитал во износ од 150 милиони евра и со рок на достасување од 10 години. Идејата за ваквата емисија, произлезе како резултат на потребата за замена на постоечкиот ризичен долг со варијабилна каматна стапка кон Лондонскиот клуб на кредитори со долг со фиксна каматна стапка (во момент кога каматните стапки на меѓународниот пазар на капитал беа на рекордно најниско ниво). Огромната заинтересираност за Република Македонија и за нејзиниот финансиски инструмент овозможи креирање на широка база на инвеститори - сопственици на еврообврзницата, од Европа, Америка и Азија. Четирикратно поголемата побарувачка за еврообврзницата во износ од 593 милиони евра, придонесе за постигнување на релативно поволна купонска каматна стапка од 4.625%. Емисијата на еврообврзницата нема да предизвика зголемување на јавниот долг, бидејќи средствата прибрани со емисијата ќе бидат целосно употребени за предвремен откуп на долгот кон Лондонскиот клуб на кредитори. Структурата на надворешниот јавен долг по кредитори заклучно со 30.09.2005 година е прикажана во графикон бр. 5

Графикон бр.5



20. Управување со јавен долг

Управувањето со јавен долг претставува процес кој има за цел да обезбеди финансирање на потребите и финансиските обврски на државата со најнизок можен трошок и одржливо ниво на ризик на среден и долг рок. Една од најбитните улоги на управувањето со јавниот долг е да се идентификуваат ризиците на кои е изложено должничкото портфолио, да се оцени нивната големина, и да се развие соодветна стратегија со која ќе се утврдат оптималните односи на размена меѓу очекуваните трошоци и ризици на должничкото портфолио. Имено, јавниот долг на државата ги содржи внатрешниот и надворешниот долг на јавниот сектор на државата. Портфолиото на јавниот долг вообичаено е најголемото финансиско портфолио на една држава и е изложено на голем број финансиски ризици кои можат да предизвикаат финансиска криза и нестабилност. Освен тоа, и големината на обврските кои произлегуваат од долгот на јавниот сектор се често неизвесни од причина што се детерминирани и зависни од идните движења на економските варијабли, како и од идните политички одлуки.

Оттука, неопходно е да се дефинира оптимална структура на јавниот долг која ќе им овозможи на креаторите на економската политика да ја редуцираат изложеноста на долгот на финансиските ризици по пат на воспоставување на квалитативни и квантитативни критериуми за валутната, рочната и каматната структура на долгот.

Оптималната структура на јавниот долг се утврдува со стратегија за управување со долгот со која на среден рок се утврдува политиката на задолжување на државата, и чии цели ќе бидат усогласени со целите на

монетарната и фискалната политика на државата. Видови ризици на кое е изложен јавниот долг Утврдувањето и спроведувањето на стратегијата за управување со јавен долг подразбира соочување со многубројни дилеми и опции во однос на целите и прифатливото ниво на ризик. Најчестите ризици кои се среќаваат во управувањето со јавниот долг се: Пазарниот ризик кој произлегува од изложеноста на финансиските обврски поврзани со долгот на промени на економските варијабли, особено промената на каматните стапки на домашниот и на меѓународниот пазар на капитал и на движењето на девизните курсеви.

Оттука пазарниот ризик во себе ги опфаќа:

- Ризик од промена на девизниот курс - ризик каде вредноста на долгот може да порасне како последица на промена на девизниот курс. Ризикот од промена на девизниот курс е поврзан со инструментите на јавниот долг деноминирани и порамнети во, или индексирани со странска валута. Надворешниот долг (или внатрешниот долг деноминиран во странска валута), е клучен ризик во земјите во развој со кој треба активно да се управува. Значајни промени на девизниот курс можат, во голема мера, да ги зголемат предвидените трошоци за отплати по јавниот долг, изразени во денари.

- Ризик од промена на каматните стапки - произлегува од влијанието на промената на каматната стапка на пазарот врз портфолиото на долгот, каде зголемувањето на каматната стапка води до повисоки трошоци на позајмување. Соодветната комбинација меѓу фиксните и варијабилните каматни стапки овозможува диверзификација на каматниот ризик како и намалување на трошоците за сервисирање на долгот. Ризикот на каматната стапка е тесно поврзан со ризикот од рефинансирање бидејќи долгот доспева во иден период каде движењето на каматните стапки е непознато. Пазарниот ризик е особено изразен кај оние портфолија каде најголем дел од долгот е деноминиран во странска валута и е со варијабилна каматна стапка. Промената на каматните стапки на домашните и на меѓународните пазари влијае врз трошоците на долгот на денот кога долгот со фиксна каматна стапка се рефинансира, или на денот кога каматата повторно се утврдува кај долгот со варијабилна каматна

стапка. Оттука, краткорочниот долг со варијабилни каматни стапки обично е со поголем ризик во споредба со долгорочниот долг со фиксни каматни стапки. Политиката на управување со јавен долг може да ги намали овие ризици со намалување на делот на долгот изразен во странска валута, и тоа преку трансакции за предвремена отплата на дел од таквиот долг, рефинансирање на дел од достасаниот надворешен долг со внатрешен долг и продолжување на рочноста на издадениот долг.

⌘ Ризик од рефинансирање - ризик кога постојниот долг треба да биде рефинансиран со дополнително издавање на нов долг, односно покривање на отплатите на веќе постојниот долг со ново задолжување. Ризикот од рефинансирање влијае на можноста за акумулирање на потребните средства за отплата на доспеаниот долг, како и на цената на финансирањето односно на висината на каматната стапка. Степенот на ризикот од рефинансирање е функција на временската распределеност и на висината на отплатите, и со него се управува преку обезбедување на соодветна динамика на достасување на обврските и недозволување поголеми износи да достасуваат одеднаш во еден временски период. Ризикот од рефинансирање, или ризикот од потребно финансирање на отплатите по основ на долг се однесува на ризици поврзани со периодот на отплата на долг, расположивоста на финансиски средства за отплата на долгот и трошоците поврзани со новите задолжувања. Овој ризик е особено релевантен кога достасаниот долг е потребно да се рефинансира со дополнителна емисија на нов јавен долг, т.е. кога е потребно да се покријат отплатите на постојниот долг со ново задолжување.

⌘ Ризици во врска со обемот на јавниот долг -Нивото на јавниот долг се смета дека е одржливо доколку овозможува негово навремено сервисирање и рефинансирање на подолг период. Ова ниво зависи и од обемот на економијата на една земја. Оттаму, вообичаено применета мерка за нивото на долгот е неговата апсолутна вредност во однос на БДП. Одржливото ниво на јавен долг во однос на БДП зависи од многу фактори: нивото на економски развој, стапката на економски раст,

изложеноста на меѓународна економска нестабилност, домашната општествена и политичка стабилност, квалитетот на јавните институции, стапката на инфлација, каматните стапки, структурата на портфолиото на јавниот долг (според инструменти и субјекти), развојот на домашниот финансиски пазар и пристапот на меѓународните финансиски пазари.

Колку е пониско општото ниво на развој на земјата, толку е повисок ризикот од пречки во навремена отплата на јавниот долг и неговото рефинансирање. Затоа, финансиските пазари бараат земјите во развој да имаат сукцесивно понизок сооднос меѓу јавниот долг и БДП и повисока стапка на принос од капитал за финансирање на јавниот долг отколку во развиените земји.

⌘ Ликвидносен ризик - ризик кој произлегува од немоќноста да се продаде одредена актива, иако постои потреба истата да биде побрзо продадена. Ликвидносниот ризик е поврзан со можноста од синхронизирање на краткорочните обврски и трошоците. Целта на управувањето со ризикот од ликвидност на портфолиото е поседување на ликвидни средства во задоволителен обем за да може да се исплатат обврските кои доспеваат. Една од можностите за управување со ликвидносниот ризик се остварува преку политики кои наметнуваат обврска да се чува определен обем на средства од аспект на квантитет и квалитет. Главниот инструмент за управување со ликвидноста е државата да има ликвидни финансиски средства на сметките во Централната банка. Нивото на овие депозити гарантира безбедно финансирање на потребите на државата и го заштитува буџетот од финансиски кризи кои би го попречиле собирањето на средства преку задолжување на финансискиот пазар. Управувањето со ликвидносниот ризик се состои од два вида активности:

- чување на безбедносна резерва на оптимално ниво - тоа може да се направи со подобрување на процесот на планирање и следење на ликвидноста на државниот буџет, изградба на соодветна инфраструктура и организациски решенија, вклучувајќи подобра проекција на готовинските текови и следење на сметките; и управување со ликвидните средства, што би генерирало буџетски приходи со цел да се

воспостави рамнотежување на трошоците за одржување на конкретно, безбедно ниво на ликвидност.

- Ризици поврзани со структурата на долгот -се тесно поврзани со сензитивноста на портфолиото на долгот. Доколку портфолиото на долгот се карактеризира со висока сензитивност, во тој случај и ризиците (ризик од каматна стапка, курсен ризик и ризик од ликвидност) кои влијаат врз структурата на долгот ќе бидат повисоки. Степенот на сензитивност на портфолиото на долгот зависи од очекувањата за насоката на движење на пазарот на капитал. Доколку на пазарот на капитал се очекуват позитивни движења, поефективно е структурата на портфолиото да биде посензитивна. Во спротивно, доколку очекувањата за движењето на пазарот на капитал се во негативна насока, тогаш сензитивноста на портфолиото треба да биде помала за да не се почувствуваат негативните ефекти од пазарот на капитал.

⌘ Кредитен ризик - ризик од неизвршување на обврските од страна на заимопримачите. Овој ризик е особено важен во случаите кога управувањето со јавниот долг вклучува управување со ликвидни средства. Исто така, ризикот може да биде релевантен во прифаќањето на понудите на аукциите на државни хартии од вредност, при издавањето на гаранции и склучувањето на договори за деривативи.

⌘ Оперативни ризици - ризици кои се однесуваат на луѓето, организационите шеми и систематизацијата, софтверот и електронскиот систем, работните процеси и надворешните случувања. Овие ризици вклучуваат: грешки во различни фази од извршувањето и евидентирањето на трансакциите, податоците и плаќањата; несоодветност или неизвршување на внатрешните контроли; законските ризици; природни катастрофи и други надворешни случувања кои влијаат врз деловната активност и континуитет. Тоа, исто така, вклучува и лошо управување, отсуство на супервизија и слаба одговорност и контрола. Односи на размена меѓу трошоците и ризиците на кои е изложен долгот Управувањето со ризиците се повеќе станува составен и многу значаен сегмент на стратешкото управување со долгот. Ова од причина што со примена на ЦаР (Цост-ат-Риск) критериумите се

овозможува дефинирање на оптималната структура на должничкото портфолио, заштитувајќи ја на тој начин фискалната позиција на Владата.

Иако во теоријата се среќаваат неколку основни принципи за цврсто и прудентно управување со ризикот, сепак во практиката се среќаваат повеќе различни пристапи во оценувањето и управувањето со ризикот на долгот. Кој пристап ќе биде избран ќе зависи од специфичните околности кои владеат во земјата, како што се макроекономската ситуација и развојот на домашниот пазар на долг, како и големината и структурата на долгот. Генерално, управувањето со ризикот овозможува да се утврдат односите на размена меѓу очекуваните трошоци и ризикот на кој е изложено должничкото портфолио. Трошоците за сервисирање на долгот вклучуваат две компоненти:

(1) Реални финансиски трошоци, кои се однесуваат на трошоците за сервисирање на долгот на среден и долг рок; и

(2) Потенцијални трошоци кои може да настанат како резултат на реални економски загуби и финансиски кризи во случаи кога владата не може да го рефинансира својот долг, или доколку не може да го сервисира истиот. Проекцијата на трошоците за сервисирање на долгот се прави врз основа на претпоставка на идните движења на каматните стапки и девизниот курс, како и идните потреби за задолжување. Притоа, очекуваните трошоци можат да се оценуваат на два начина:

1. проектираното финансиско влијание на владиниот буџет или други мерки од нивната фискална позиција, како и

2. можни реални трошоци доколку проектираното сервисирање на долгот е потенцијално неодржливо од аспект на неговото влијание на идните даночни стапки или владини програми, или доколку постои можност за неплаќање на одредени обврски.

Проценката на ризиците најчесто се врши со примена на таканаречни стрес тестови со кои се испитува влијанието и ефектите на различни економски и финансиски шокови на кои економијата е потенцијално изложена врз должничкото портфолио на државата. Ваквата проценка најчесто се остварува со примена на финансиски модели кои може да бидат едноставни, но и многу сложени модели кои

во себе вклучуваат високо софистицирани статистички и симулациони техники. Во основа, моделите кои се употребуваат треба да го овозможат:

- Проекција на очекуваните трошоци за сервисирање на долгот на среден и долг рок, врз основа на претпоставка на факторите кои влијаат на способноста за сервисирање на долгот, како што се: новите потреби за финансирање, рочниот профил на состојбата на долгот, карактеристиките на каматните стапки и валутата на новото задолжување, претпоставка за идните движења на каматните стапки и девизниот курс, и однесувањето на соодветните нефинансиски варијабли (пр. цените на стоките за одредени земји);

- Креирање на "должнички профилио, кој ќе ги содржи клучните ризични индикатори на постојното и проектираното дол'ничко портфолио во текот на проектираниот период;

- Пресметка на ризик на идните трошоци за сервисирање на долгот од финансиски и реален аспект по пат на сумирање на резултатите од стрес тестовите кои се формулирани врз основа на економските и финансиските шокови на кои владата и економијата на државата најчесто се реално изложени. Ризиците најчесто се мерат преку потенцијалното зголемување на трошоците за сервисирање на долгот под претпоставка за настанување на одредени ризици во однос на очекуваните трошоци; и

- Сумирање на трошоците и ризиците на алтернативните стратегии за управување со должничкото портфолио како основа за донесување на одлуки за идните алтернативи за финансирање. Дали една стратегија за управување со долгот е прифатлива или не, во голема мера зависи од степенот на ризик кој владата е спремна да го прифати во управувањето со долгот. Овој ризик со текот на времето се менува и во голема мера зависи од големината на должничкото портфолио и осетливоста на економијата на економските и финансиските шокови. Во основа, колку е поголемо должничкото портфолио и осетливоста на економијата на економски шокови, толку е поголем и потенцијалниот ризик од загуби од финансиски кризи и неможност на државата навремено и редовно да ги сервисира

обврските, во кој случај поголем акцент треба да се стави на редуцирање на ризикот, отколку на трошоците. Со цел намалување на ризикот, ваквата стратегија вклучува внимателен избор на идните одлуки кои се однесуваат на условите на задолжувањето, како што се рочноста, валутата на задолжување и каматната стапка, како и поставување на ригидни лимити за задолжување од страна на фискалната власт на државата. Последниот пристап може да претставува единствена опција за земјите кои имаат ограничен пристап до пазарни инструменти за задолжување, како што се земјите кои главно се потпираат на концесионалното финасирање од билатерални и мултилатерални кредитори.

21. Случајот на Република Македонија

Портфолиото на јавниот долг на Република Македонија кој во својата структура бележи значително учество на долг во странска валута (89% заклучно со 31.12.2005 година), како и долг со варијабилна каматна стапка (3% заклучно со 31.12.2005 година), во најголема мера е изложено на пазарните ризици, односно ризикот од промена на девизниот курс и промена на каматните стапки, како и ризикот од рефинансирање. Интензитетот на влијанието на овие ризици е детерминиран од неизвесноста на економскиот пораст на македонската економија, како и од шоките кои може да се случат во надворешното окружување. Оттука, при утврдување на среднорочната политика на задолжување на државата за наредниот период направена е анализата на одржливоста на јавниот долг со која се оцени одржливост на сегашната структура на долгот на пазарните ризици, односно шокови.

Анализата содржи основно сценарио за движењето на долгот на општата влада во периодот од 2005 до 2010 година, кое се базира на среднорочните проекции на макроекономските индикатори, како и четири алтернативни сценарија со кои се тестира влијанието на промените на макроекономските и фискалните варијабли врз долгот на општата влада. Сценаријата опфатени со анализата се:

Сценарио 1: Просечно ниво на историските податоци за реалните каматни стапки зголемено за две стандардни девијации

Сценарио 2: Просечно ниво на историските податоци за реалниот пораст БДП намален за две стандардни девијации во 2006 и 2007 година;

Сценарио 3: Просечно ниво на историските податоци за примарното салдо намалено за две стандардни девијации во 2006 и 2007 година;

Сценарио 4: Депрецијација на денарот за 30% во 2005 година.

22. Јавниот долг на земјите во транзиција

Во прилог е даден краток преглед на движењето на јавниот долг во земјите во транзиција

1	Lebanon	209.00
2	Japan	176.20
3	Seychelles	166.10
4	Jamaica	133.30
5	Zimbabwe	108.40
6	Italy	107.80
7	Greece	104.60
8	Egypt	102.90
9	Singapore	100.60
10	Belgium	90.30
11	Sri Lanka	89.60
12	Israel	89.00
13	Moldova	84.50
14	Nicaragua	82.70
15	Bhutan	81.40

16	Ethiopia	80.30
17	Jordan	72.20
18	Morocco	70.90
19	Uruguay	70.60
20	Cote d'Ivoire	69.40
21	Hungary	68.60
22	Malawi	68.40
23	Portugal	67.40
24	Honduras	67.10
25	Germany	66.80
26	Zambia	65.70
27	Canada	65.40
28	Cyprus	64.80
29	France	64.70
30	Turkey	64.70
31	United States	64.70
32	Austria	63.00
33	Philippines	61.60
34	Panama	61.30
35	Argentina	61.00
36	Sudan	59.60
37	Mauritius	57.90
38	Tunisia	57.30
39	Croatia	56.20
40	Pakistan	55.00
41	Papua New Guinea	53.70
42	Costa Rica	53.40
43	Serbia	53.10

44	India	52.80
45	Switzerland	51.00
46	Netherlands	50.80
47	Kenya	50.50
48	Brazil	50.00
49	Poland	49.00
50	Vietnam	47.50
51	Bangladesh	46.70
52	Malaysia	46.70
53	Sweden	46.40
54	Aruba	46.30
55	Dominican Republic	45.60
56	Colombia	45.30
57	Norway	44.80
58	Indonesia	43.80
59	Thailand	43.50
60	El Salvador	42.60
61	United Kingdom	42.20
62	Macedonia	41.50
63	Spain	39.90
64	Ghana	38.60
65	Syria	37.90
66	Finland	37.70
67	Trinidad and Tobago	36.60
68	Slovakia	36.10
69	Ecuador	36.00

70	Republic of China(Taiwan)	34.60
71	Bahrain	34.20
72	Peru	33.80
73	South Africa	32.90
74	Angola	32.70
75	Saudi Arabia	32.50
76	Korea, South	31.90
77	Namibia	31.60
78	Paraguay	31.30
79	Tanzania	30.50
80	Yemen	30.00
81	Uzbekistan	29.70
82	Uganda	29.30
83	Czech Republic	29.10
84	Slovenia	29.00
85	Gabon	28.60
86	Cameroon	28.40
87	Venezuela	28.40
88	Denmark	28.10
89	Bulgaria	25.60
90	Iran	25.30
91	Bosnia and Herzegovina	24.50
92	Qatar	23.60
93	Iceland	23.50
94	Mozambique	23.20
95	Ireland	22.80

	People's	
96	Republic of China	22.10
97	Romania	21.40
98	Mexico	20.70
99	New Zealand	19.90
100	Algeria	18.60
101	Guatemala	18.60
102	Lithuania	18.00
103	Senegal	17.80
104	Australia	14.10
105	Ukraine	12.70
106	Kazakhstan	11.00
107	Latvia	11.00
108	Azerbaijan	10.40
109	Nigeria	10.40
110	United Arab Emirates	9.00
111	Kuwait	8.10
112	Russia	8.00
113	Botswana	7.10
114	Libya	5.60
115	Wallis and Futuna	5.60
116	Equatorial Guinea	4.70
117	Oman	4.50
118	Chile	3.90
119	Estonia	3.60
120	Hong Kong	1.00

Глава 5

Анализа на буџетот на Р.Македонија

23. Теоретски аспекти за улогата на јавните финансии при решавање на клучните економски проблеми во Република Македонија

Пред да се изложат теоретските аспекти за тоа како јавните финансии може да помогнат да ги намалат клучните економски проблеми со кои се соочува земјата, важно е да се потсетиме на структуралните карактеристики на македонската економија и да ја оцениме сегашната состојба во однос на главните индикатори.

Ова ќе послужи како насока за стегите и можностите што ги имаат креаторите на политиките за да преземат програми и активности од кои се очекува да одржат еднаков раст.

23.1 Ограничена големина на пазарот

Поделбата на трудот е ограничена од големината на пазарот (Адам Смит).

Република Македонија е многу мала затворена (од копно) економија.¹³ Се покажува дека малите земји прикажуваат некои посебни карактеристики по што се разликуваат од големите земји. Прво, малите пазари добиваат од специјализацијата на индустриите барем поради тоа што тие се базираат на економии во обем. Индустриите кои имаат зголемувачки поврат во обем се, главно, одржливи само ако е

¹³ Дефиницијата за мала и многу мала предложена од Салваторе et al (2001). Земјите што се многу мали се со популација од 1 - 5 милиони.

гарантирана¹⁴ извозната побарувачка. Ова е особено точно за комуналните услуги (како вода и струја) за кои е потребна огромна фиксна инвестиција. Трето, мала големина значи и висок трошок по единица јавна инфраструктура, како аеродроми, автопати и универзитети. Четврто, малата големина ја ограничува стапката по која јавните расходи може да го зголеми високиот административен трошок по глава на жител; така, малите земји може да си дозволат помалку конзулати и амбасади надвор од земјата.¹⁵

Иако технолошките достигнувања во телекомуникациите и транспортот ги олеснија структурните стеги со кои се соочуваат малите земји, други економски фактори, да не ги споменеме гео – политичките императиви, сепак ги ограничуваат отворените опции за малите земји (Дема 1965). На пример, трендот на аквизиции и преземања од, или спојување со, метрополитските корпорации не му дава предност на корпоративниот сектор во една мала отворена економија во слободниот свет, *ceteris paribus*.

Имплицитно или експлицитно, признавањето на оваа фундаментална реалност не е изгубено кај водството на Македонија. Оттука, целта за приклучување кон ЕУ е иста кај сите клучни политички партии. Најважната цел им дава огромно значење на ЕУ и на другите меѓународни донатори при оформување на политичкиот и економскиот живот во земјава. Така, вредностите и стандардите на развиените земји вршат притисок врз владата да обезбеди високо ниво на јавни услуги спроведувајќи ја истовремено и структуралната трансформација. Девијации од *acquis* (европското законодавство) би можело да биде строго казнето. Благо речено, ова е стимул за понатамошни реформи на сеуште напнатата политичка клима во земјата.

Малата големина може да биде меч со две острици. Прво, економиите со мал пазар се обично многу отворени во однос на соодносот на увозот и извозот со БНП и економската теорија

¹⁴ Примерот за тигар економии и други успешни економии јасно покажува дека најуспешните фирми и претприемачи се оние кои ја надминуваат ограничената големина на домашниот пазар и се шират на прекуморските пазари.

¹⁵ Чувањето странски девизни резерви е исто така скапо за малите економии (Williams, 2001, стр. 16)

предвидува дека отвореноста/трговијата ја подобрува благосостојбата на трговските партнери, *ceteris paribus*. Второ, почетните фактори како време, редослед и работа се значајно оружје на располагање за мала економија. Овасе сведува на поголема координација и флексибилност на владата. Последно, но не и помалку важно, и покрај теоретските објасненија, емпириски, спектакуларниот успех на старите и новите Тигар економии на Југо-Источна Азија нудат надеж за другите мали економии без разлика на причините за нивниот успех.

23.2 Макроекономската перформанса на македонската економија¹⁶

Значајниот напредок во политичките и економските реформи по Охридскиот рамковен договор и имплементацијата на Договорот за стабилизација и асоцијација со ЕУ беше доволен од гледна точка на Советот на Европа да и овозможи на РМ кандидатски статус за ЕУ во 2005 година. Во табела 1 подолу накратко се дадени макроекономските трендови од 1993 година. Благодарение на програмата за стабилизација иницирана во 2003 година, што се фокусираше на позатегната фискална политика поддржана од *de facto* врзаниот девизен курс со еврото, макроекономската стабилност брзо се поврати, а економскиот раст постепено се поврати по конфликтот од 2001 година. Соодносот на јавниот долг постепено паѓаше, со долг до околу 30% од БДП на крајот на 2006 год. (СБ:2008). Меѓутоа, големиот раст ја избегна земјата. Реалниот раст на БДП во просек беше на скромно годишно ниво од околу 3,5% во текот на 2003 - 2006, многу подолу од повеќето земји во регионот. Реалниот раст на БДП се зголеми во 2007 и 2008 и беше во просек околу 5%, но формалите вработувања не одеа со ист чекор.

Намалувањето на невработеноста и формализирањето на економската активност останува клучен предизвик за македонската економија. Економијата не се диверзифицираше и аутпутот остана да зависи од неколку клучни сектори во стопанството. Инвестициите

¹⁶ Анализата во овој дел е највеќе врз база на податоци од СБ 2008а.

останаа на релативно ниско ниво од околу 20% од БДП. Во споредба со новите земји-членки на ЕУ, Македонија привлече само скромни приливи на гринфилд странски директни инвестиции, само со мало влијание врз експанзијата на аутпутот и на извозот (ibid.).”

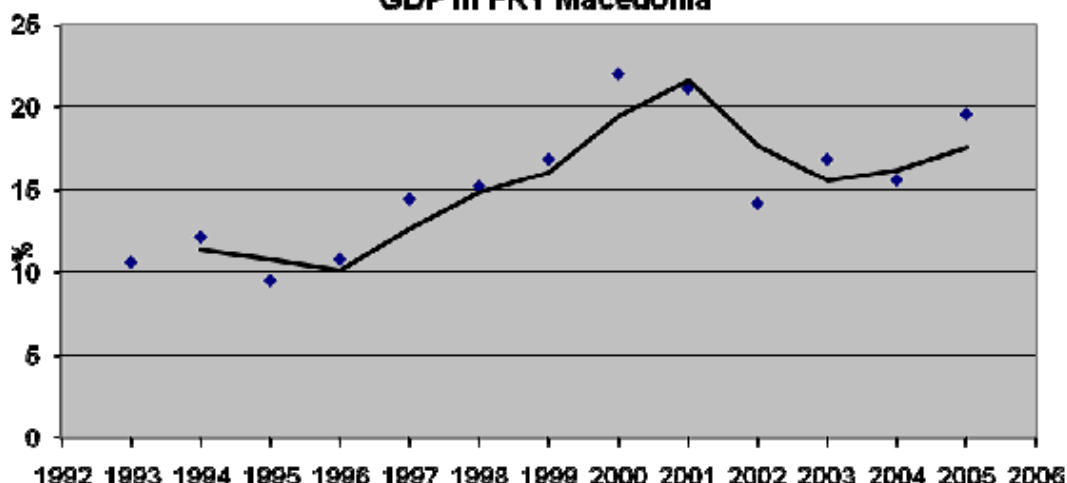
Табела1.

Селектирани макроекономски индикатори на РМ (1993 - 2007)																
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Реален раст на БДП (%)	-7.5	-1.8	-1.1	1.2	1.4	3.4	4.3	4.5	-4.5	0.9	2.8	4.1	4.1	4.0	5.9	
Просечна стапка на инфлација	350	122	15.9	3	4.4	-0.8	-1.1	5.8	5.5	1.8	1.2	-0.4	0.5	3.2	2.3	
Биланс на Централен буџет и јавни пари (% од БДП)	-13.4	-2.9	-1.2	-0.5	-0.4	-1.7	0	1.8	-7.2	-5.7	-1.1	0	0.2	-0.5	0.6	
Трговски биланс во мил. УСД	42.8	185	223	315	386	515	496	690	526	804	939	1255	1186	1362	1817	
Странски девизни резерви																

Извор:НБРМ, Министерство за финансии и Државен завод за статистика

Буџетот проектира неочекувано зголемување на инвестициите до 30% од БДП во 2009. Иако трговскиот биланс покажува се поголем дефицит во текот на годините, со 0,4% од БДП, Македонија има најмал дефицит на тековната сметка во регионот, благодарение на напливот на забележени трансфери и постојано се поголеми уплати, како што е прикажано на сликата 1 подолу.

Figure: Remittances and Other Transfers As A Share of GDP In FRY Macedonia



Извор: ИФС, ММФ

23.3 Сиромаштија, невработеност и распределба на доходот

Анкетата Квалитет на живот од 2008 година (PCA анкета спроведена во периодот јули – август 2008) во Македонија покажува дека и стапката на невработеност и стапката на сиромаштија остануваат на високо ниво (околу 31% и 25%, респективно) (Мугал et al, 2009).¹⁷

Сиромаштија

Република Македонија беше една од најсиромашните републики во поранешна Југославија и останува една од најсиромашните земји во Европа денес со БДП по жител во однос на паритет на куповната моќ од една четвртина од просекот на ЕУ-27. Стапката на сиромаштија по глава на жител постепено расте од 1997 до 2002 и остана релативно стабилна оттогаш околу 30% до 2007, покажувајќи мал пад во 2008.¹⁸ На табелата 2 подолу е прикажана сликата на сиромаштијата во РМ од 1997 година.

¹⁷ На површина, двете статистики се чинат неконзистентни, но ако се земат предвид бројот на луѓето кои зависат од надворешните дознаки пратени од членови на мигрантски домаќинства, лесно може да се види како стапката на сиромаштија може да биде пониска од стапката на невработеност – можеби во дознаките е клучот на сложувалката!

¹⁸ Во однос на пониската стапка на сиромаштија за 2008, ја земаме со скепса од две причини. Прво, таа се базира на анкетата за Квалитетот на живот спроведена во јули-август 2008 и како таква, не го регистрира целокупниот пад на економската активност

Табела 2.

Сиромаштија во Македонија, 1997-2008 (процент на домаќинства кои живеат под линијата на релативна сиромаштија)												
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Стапка на сиромаштија по глава жител	19.0	20.7	21.0	22.3	22.7	30.2	30.2	30.0	30.0	29.8	29.4	25.2
Стапка на сиромаштија според економскиот статус на членовите на домаќинството												
Сите невработени	26.0	29.0	31.2	32.6	35.5	37.5	36.1	39.0	41.5	40.9	39.1	42.2
1 вработен	19.2	22.1	21.2	22.2	21.0	28.0	29.3	27.8	28.2	28.1	30.7	25.0
2 и повеќе вработени	9.8	7.3	7.3	6.8	9.9	18.7	18.9	18.1	16.8	18.5	17.2	16.7

Извор: Државен завод за статистика за 1997-2007; за 2008, пресметки на авторот од Анкетата на РСА, јули/август 2008

Нееднаквост

Распределбата на доходот во Република Македонија останува нееднаков и покажува нагорен тренд. Во табелата 3 подолу се презентирани резултатите од неодамнешната анкета Квалитет на животот. Предвидливо, нееднаквоста на расходите е помалку истакната отколку еднаквоста на доходот. Нееднаквоста е присутна кај сите етнички заедници и во сите градови.

Табела 3.

Нееднаквост на доход во РМ
(во однос на коефициентот Gini)

поврзан со послените неколку месеци од 2008 по глобалната финансиска криза. Второ, со оглед на високата стапка на neodgovoreni прашања во анкетата, се сомневаме дека има предрасуда на потценување во пресметките на среден приход по домаќинство врз чија основа се базира мерката за сиромаштија.

	По изедначен доход	По изедначен расход
Република Македонија	0.37	0.29
Според етничка припадност		
Македонци	0.37	0.28
Албанци	0.38	0.30
Роми	0.46	0.36
Други	0.32	0.23
Според локација		
Рурална	0.38	0.27
Урбана	0.35	0.30
Скопје	0.34	0.29

Извор: PCA Анкета јули/август 2008

Нееднаквост и улогата на мобилноста во израмнување на регионалните и на етничките диспаритети. Постојат големи регионални диспаритети во БДП по глава на жител, како што е прикажано во табелата 4. Големите разлики во БДП по глава на жител во различни региони во Република Македонија покажуваат разлики во нивото на развој и на можности за работни места. Така, Скопје има повеќе од 3 пати поголем БДП по глава на жител од најнеразвиените региони на северо-исток и Пологи. Меѓутоа, диспаритетите во регионалниот развој како што е прикажано за БДП по глава на жител не се преведуваат како регионални разлики во доходот по домаќинство по глава на жител поради интер-регионалниот проток како и поради трансферите од странство.

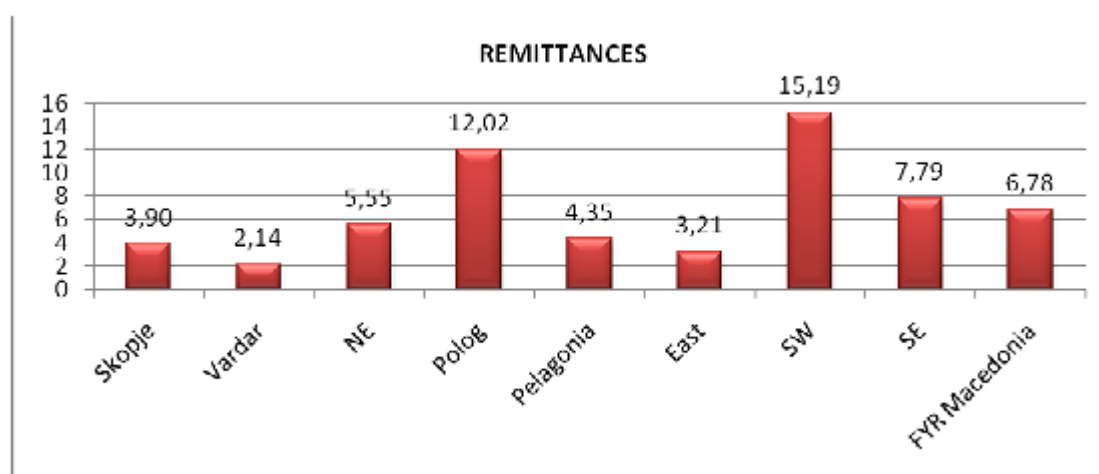
Табела 4.

Регион	БДП по глава (PPP) во евра	Издначен доход по домаќинство во евра	
		Медијана	Средина
Северо-исток	50	105	151
Полог	50	160	182
Југо-запад	70	160	176
Исток	73	172	186
Југо-исток	90	163	196
Пелагонија	97	175	203
Република Македонија	100	160	187
Вардар	110	163	194
Скопски регион	165	149	183
Девизен курс: 1 евро = 61,5 денари			

Извор: Државен завод за статистика, Скопје; PCA Анкета јули/август 2008

Дознаките од странство се важен извор на доход за Полог и за Југозападниот регион, каде 12 и 15%, респективно по регион, од домаќинствата изјавиле дека примаат дознаки од странство.¹⁹ Официјалните дознаки во 2006 изнесуваа 4,3% од БДП во Македонија. Ако се додадат и неофицијалните дознаки, соодносот на БДП и дознаките е речиси двоен (СБ 2008; Робертс et al 2008; IFAD 2007)).

Слика. Пропорција на домаќинства кои примиле дознаки од странство во претходните 6 месеци, по регион



Извор: PCA Анкета јули/август 2008

¹⁹ Public finance (2002); Harvey S. Rosen; McGrawKHill Irwin.

Како што е карактеристично за многу мали (а, во случајот на Македонија, затворени од копно) економии со ограничен пазар, големи институционални бариери за СДИ и големи пречки за пристап до пазари во развиените земји, меѓународната миграција стана важен начин за домаќинствата и за поединци (со сигнификантни ненамерни макроекономски последици) преку кој овие економии бараа излез да ги надминат своите структурни бариери за трговија со стоки. Во брз глобализиран свет, напуштатњето на својата земја за да се најде вработување во странство (излез, а la Hirschman) е сè почест одговор на работниците кон невработеноста или кон незадоволителните понуди за работа во својата земја. На тој начин, конзервативно се проценува дека емигрантите во Македонија се 18,2% од вклучното население во 2005 (СБ 2008). Албанците се диспропорционално претставени во групата мигранти (Робертс, 2008; Мугал et al, 2009). Се очекува дека пристапувањето кон ЕУ ќе ја измени стимулативната структура и можностите со кои се соочуваат потенцијалните мигранти во земјите-кандидати.

Постои значајна разлика во стапката на невработеност меѓу Албанците и Македонците според статусот на миграција на домаќинството. Во табелата 5 се претставени наодите од неодамнешната анкета Квалитет на животот.

Табела 5

Стапка на невработеност според етничка припадност и статус на миграција			
	Домаќинства со мигранти	Домаќинства без мигранти	Р-вредност за разлика во стапките
Македонци	37.34	30.75	0.1966
Албанци	10.72	27.61	0.0101
Роми	100	72.82	премала опсервација
Сите други	0	28.48	0.0872

Постои и значителна разлика помеѓу Албанците и Македонците во однос на стапката на сиромаштија по глава жител според статусот на примање дознаки по домаќинство. Меѓу македонците, зачудувачки само екстремно сиромашните примаат дознаки и тие сепак остануваат сиромашни така, 29% од домаќинствата кои примаат дознаки се сиромашни додека 24% од македонските домаќинства кои не примаат дознаки се сиромашни; ситуацијата е сосема спротивна кај албанските домаќинства - пропорцијата на сиромашни кај домаќинствата кои примаат дознаки е 12 проценти пониска – 32% наспроти 44% (Мугал et al, 2009).²⁰

24. Теоретски аспекти за улогата на јавните финансии во Република Македонија

Макроекономските политики претставуваат клучна „влезна точка“ за многу нови економии за да го одржат економскиот раст. Ако владата одржува фиксен девизен курс, монетарната политика ослабнува, а фискалната политика останува клучниот инструмент за промоција на про-сиромашен (раст за заштита на сиромашните) раст.

Ова е особено точно за малите економии кои ги фиксираа своите девизни курсеви на главните девизни резерви како еврото или доларот. И македонската влада се приклони на рамномерен раст како што е зацртано со Милениумските развојни цели (МРЦ). Со оглед дека македонската влада го задржува фиксниот девизен курс во мугрите на членство во ЕУ, и посветеноста кон МРЦ, фискалната политика зазема дополнително значење како алатка за промоција на еднаков развој. Ова значи дека македонската влада е посветена на развој што е про-сиромашен.

Што значи про-сиромашен развој? Постојат два алтернативни приода кон дефинирањето и мерењето на „про-сиромашен развој“ - силна и слаба верзија. Силната верзија вели дека про-сиромашниот

²⁰ Recommended budget practices (1999); Government financial officers association – GFOA, USA.

развој значи зголемување на доходот каде сиромашните добиваат зголемен дел (Baulch and McCulloch, 2000; Kakwani and Pernia, 2000; Weeks and Roy, 2004). Едноставно кажано, ова значи дека доходот на сиромашните треба да расте со повисока стапка отколку доходот на оние кои не се сиромашни. Некои научници истакнаа дилеми за силната верија, т.е. зголемена нееднаквост во период на целокупна економска експанзија може да се појави со големи апсолутни добивки за сиромашните, но ним можеби ќе им биде релативно полошо (Ravallion n.d.). Тие истакнаа послаба алтернативна верзија која вели дека „про - сиромашниот развој“ е развој којшто ја намалува сиромаштијата (Ravallion and Chen, 2003). Гласноговорниците на послабата верзија ја мерат стапката на про-сиромашен развој според средната стапка на развој на сиромашните.

Бидејќи македонската влада усвои релативна дефиниција за сиромаштија, про-сиромашен развој во македонскиот контекст вклучува дека сиромашните диспропорционално имаат корист од развојот. За да се постигне овој резултат се потребни мерки кои обезбедуваат про-сиромашна распределба на кое било зголемување на националниот доход.

25. Анализа на приходите на Буџетот на РМ за 2008 година

- > До каде може да оди растечкото зафаќање на приходите на граѓаните од страна на Владата, а кога тоа станува деструктивно?
- > Од кои (видови на) извори на средства се алиментираат се поголемите буџетски приходи?
- > За кои цели се користи се поголемиот обем на јавни финансии во РМ?
- > Дипи во услови на драстично намалена економска активност, македонската економија може да генерира толкав обем на предвидени буџетски приходи во 2009 година?
- > Доколку не се успее во собирањето на толкав обем на предвидени буџетски приходи, какви ќе бидат последиците врз

економијата?

- > Дали финансирањето ш буџетски дефицит со цел финансирање на порастот на БДП во услови на зголемена цена на капиталот на светскиот пазар на капитал претставува добра (исправна) политика?
- > Кои ќе бидат крајните ефекти од таквата политика?

Одговорите на овие, како и на сите останати поврзани прашања, се битни, а предметниот проект има за цел да понуди одговор барем на дел од нив. Во таа смисла, овој негов дел прави анализа на приходите на Буџетот на Република Македонија за 2009 година, додека расходите се предмет на анализа на друг дел од проектот.

Општи забелешки

Анализата на приходите на Буџетот на РМ за 2009 година се базира на официјални податоци, кои се објавени на веб-сајтот на Министерството за финансии (www.finance.gov.mk) од каде во депот за буџети се преземени податоците за Буџетот за 2009 година, заедно со компарациите со приходите на ребалансираниот Буџет за 2008 година. Покрај тоа, за потребите на анализата, во некои сегменти се користени и друга податоци и информации преземени од официјални извори.

Анализата на приходите на Буџетот на РМ за 2009 година е направена врз основа на класификацијата на буџетските приходи презентирани во финансиските извештаи од наведениот веб-сајт на Министерстаото за финансии. Во таа смисла, класифицираните буџетски приходи се поклопуваат со буџетските приходи на Буџетот за 2009 година. Едновременно, приходите на Буџетот за 2009 година се презентирани и врз основа на стандардна класификација на буџетските приходи кои, во документот Буџет на Република Македонија за 2009 година, се содржани во делот Биланс на приходи на Буџетот на Република Македонија по ставки²⁴. Со таквиот приказ се овозможува опфатност не само на приходите, туку и на сите извори на средства кои се проектирани за покривање на буџетскиот дефицит за 2009 година.

Воедно, треба исто така да се напомене дека, меѓу буџетските приходи наведени во Билансот на приходи на Буџетот на Република Македонија по ставки, , постојат одредени разлики (нецелосно поклопување).

Појдовни констатации

1. *Проекцијата на буџетските приходи за 2009 годта предвидува на остварување вкупни буџетски приходи во износ од 153.215 милиони денари, односно 2.491 милиони евра. Притоа, таа проекција на буџетските приходите е на ниво кое е повисоко за 12,32 проценти споредено со реализацијата во 2008 година, односно за 5,88 проценти во однос на проекциите за 2008 година*
2. *Приходите на Буџетот на РМ за 2009 година се предвидуваат во изменети услови во однос на 2007 и 2008 година. Имено, во текот на обете претходни години (се до пред крајот на 2008 година) реализираните приходи постојано ги надминуваа проектираните, па во тој случај, предвидувањето на повисоки приходи го имаа остварувањето како една од издржаните аргументации. Но сега, во услови кога реализираните буџетски приходи заклучно со крајот на 2008 година се на пониско ниво за 5,73 проценти во однос на планираните за 2008 година, проекцијата на буџетските приходи за 2009 година се прави на ниво кое е повисоко за 12,32 проценти споредено со реализацијата во 2008 година, односно за 5,88 проценти во однос на проектираните за 2008 година. Таа специфичност претпоставува дополнителна (издржана) аргументација.*
3. *Очекувани макроекономски движења за 2009 година.*

Проектирањето на високи стапки на пораст во услови на глобална финаисиска и економска криза упатува на констатацијата дека во предвидувањата не се вкалкуирани - всушност воопшто не се ниту споменати - реалните ограничувачки околности кои ќе влијаат врз забавувањето на економскиот пораст на Македонија во 2009 година. Во

таа смисла, како главни ризици кои треба да се земат во предвид при проектирањето на стагасите на економски пораст и иивно сведување на пониско (т.е. пореално) ниво се: неповолната конјунктура на светскиот пазар на метали, неметали, градежни материјали, текстилни производи (сите тие се главни извозни производи на Македонија); опаѓањето на можностите (интересот) за ангажирање на македонскиот градежен сектор на странски (регионални) пазари; опаднатите (понекогаш дури и целосно отсутни) нарачки од страна на главните надворешно-трговски партнери на македонските претпријатија; и очекувањата за побавен пораст на домашната дична потрошувачка. Оттука, под влијанието на глобалната финансиска економска криза, за 2009 година е сосема логично значително намалување на активноста, барем кај одделни сектори, како што се основните метали, градежништвото, рударството и текстилната индустрија, што секако ќе има свое влијание врз вкупната економска активност, односно врз намалување на бруто домашниот производ на Македонија во 2009 година.

Од друга страна, проектирањето на повисок износ на буџетски приходи во 2009 година од страна на Владата секако се црпа и со цел влијаење врз постигнување релативно висока стапка на пораст на домашниот БДП преку повисоки (поиздашни) буџетски (јавни) расходи. Имено, тие очекувања особено се однесуваат на домашниот градежен сектор кој, губејќи ги странските пазари, во 2009 година очекува поголем ангажис на домашниот пазар, и тоа пред се преку повисока јавна инвестициона потрошувачка. Поинтензивното ангажирање на домашната градежна олерагиа на домашни инвестициони проекти (финансирани преку јавните расходи) се очекува да има и одреден мултипликативен ефект врз останатите економски сектори, што треба да резултира со повисок БДП. Во таа смисла, колку и да се чинат оправдави таквите намери на Владата, пригоа мора да се имаат во предвид и реалните можности за остварување на доволно високи буџетски приходи. Образложението токму на така вкрстените калкулации изостанува, а предвидувањето повисоки буџетски приходи имајќи ги предвид само намерите (желбите), ги прави тие предвидувања нереални.

Врз реалната одржливост на така проектираната стапка на инфлација во Македонија во 2009 година значајно влијание имаше (најмалку): движењето на цените на нафтените деривати на светскиот пазар, цените на електричната и топлинската енергија, како и поставеноста/координираноста на монетарната и фискалната политика (т.е. токму висината на буџетските расходи). Во таа смисла, иако со претпоставката дека во 2009 година нема да дојде до повторен енормен пораст на цената на нафтените деривати на светскиот пазар како што беше ситуацијата во текот на 2008 година може да се искаже согласност, за цената на електричната енергија сосема е реално да се претпостави - фактички и да се предвиди/проектира - нејзино постепено покачување, со цел изедначување со цената на електричната енергија во регионот. Имено, во Македонија веќе неколку години наназад се познати (и аргументирано не се побиени) сознанијата од анализите на меѓународните финансиски институции (на пр. Светската банка, ММФ), дека (по)ниската цена на електричната енергија во Македонија има негативно влијание како врз недостатокот на акумулација (т.е. нови инвестиции) во домашниот електро-енергетски сектор, така и врз веќе историски рекордниот дефицит на тековната сметка. Обете негативни консеквенди веќе имаат такви размери, што нивното натамошно пренебрегнување може да има ненадоместливо големи штети во блиска иднина. Оттука, сосема е логично и адекватно да се предвиди и искалкулира постепено покачување на домашната цена на електричната енергија. Во истата смисла, токму пак со цел спречување на негативното влијание на цената на електричната единица врз стапката на инфлација, меѓу останатото е потребна и добра и правилна координација меѓу монетарната и фискалната политика. Со други зборови, потребно е рестриктивноста на монетарната политика (што се прави со цел одржување на макроекономската стабилност) да биде следено и со рестриктивност на фискалната политика.

- > Во надворешно-трговскиот сектор, дефицитот на трговскиот биланс се очекува и натаму да остварува пораст. Проекциите се дека извозот

во 2009 година во однос на 2008 година ќе расте со стапка од 16%, додека увозот ќе расте со помала стапка од 13%.

Неповолната конјunktura на светскиот пазар на метали и намалената екстерна побарувачка за нашите производи се главните аргументи за ваквата сугестија. Бидејќи, така како што сега стојат односите, многу е пореално да се претпостави дека извозот на Македонија во 2009 година ќе расте со помала стапка од увозот (што ќе доведе до натамошен пораст на надворешно-трговскиот дефицит), иако реално може да се очекува извесно намалување и на увозот во однос на 2008 година, пред се заради помалата куповна моќ на населението, како и заради помалите потреби од увоз на сировини и репро-материјали за индустриските претпријатија, што ќе следи заради намалувањето на обемот на нивните активности.

И во сферата на привлекување странски директни инвестиции треба да се земат во предвид негативни ефекти од глобалната финансиска криза и оттука присутната воздржаност кај странските инвеститори, паралелно со реалното оценуваат на степенот на атрактивноста на домашното деловно окружение за привлекување СДИ. Имено, во услови кога ќе дојде до значително намалување на вкупниот обем на СДИ во светот (секако и во регионот на Југоисточна Европа и Балканот), сосема е логично дека ќе дојде до енормно изострување и на конкуренцијата во привлекувањето СДИ. Зголемената конкуренција ќе бара солидна конкурентност од страна на националните економии кои се инвестициони локации. Со други зборови, тоа значи дека оние мултинационални претпријатија кои ќе останат активни инвеститори на светскиот пазар на капитал ќе ги насочуваат своите инвестиции пред се кон најдобрите инвестициони локации, односно кон оние национални економии кои и до сега имаат привлекувано најголем дел од СДИ. Македонија секако не е „шампион“ во однос на привлекувањето СДИ во досегашниот период во однос на државите од регионот, оттука, предвидувањето пораст на СДИ во Македонија во 2009 година претставува многу дискутабилна претпоставка.

- ❖ Во однос на монетарната политика во 2009 година, примарната активност на НБРМ и понатаму беше насочена кон одржување на ценовната стабилност и стабилноста на девизниот курс на денарот;

Детални аспекти на буџетските приходи во 2009 година

Покрај наведените општи констатации, во продолжение анализата се задржува на согледуваае и на одделните видови на извори на приходи во Буџет на РМ за 2009 година, со цел да се препознаат и согледаат можните ефекти од направените проекции на буџетските приходи. За потребите на оваа анализа е направен обид да се откријат и ограничувачките околности кои или не се земени во предвид, или пак се недоволно земени во предвид при направените проекции на секој вид на буџетски приход одделно. Интенција на анализата е да се актуелизира и да се иницира потребата за повторно преоценување и прилагодување на буџетираните приходи на објективните услови.

Даночни приходи

1. Приходи од персонален данок од доход

Проекцијата на приходите од персонален данок од доход во Буџетот за 2009 година е базирана на претпоставките за нивно подинамично зголемување во однос на проекциите за 2008 година, и тоа со стапка на пораст од 13,8 проценти. Меѓутоа, мора да се напомене дека амбициозното билансирање на оваа буџетска ставка за 2009 година на ниво од 10,126 мшгаони денари е направена во услови кога реализацијата на приходите по овој основ во 2008 година не успева да ја достигне проекцијата за истиот период. Оттука, приходите по оснoв на персонален данок од доход во 2008 година биле реализирани во износ од 8,695 милиони денари, иако планираниот приход по тој основ во 2008 година изнесувал 8,900 милини денари.

Токму затоа, вниманието треба да се насочи кон утврдување на можните појдовни претпоставки кои се користени како основа за проекцијата на приходите од персонален данок од доход во 2009 година. Имено, тие можни претпоставки се однесуваат на:

- > висината на даночната стапка;
- > опфатност на даночната основа и
- > зголемување на просечната даночна основа.

Во однос на висината на даночната стапка, во 2009 година ќе се применува истата даночна стапка од 10%. Оггука, претпоставката за повисокн приходи по основ на персонален данок во 2009 година не може да се лоцира во висината на даночната стапка.

Зголемувањето на просечната даночна основа за пресметување на персоналниот данок од доход за 2009 година, под претпоставка, би можело да се ефектуира преку неколку категории. Во прв ред, може да стане збор за продолжување на досегашните трендови на зголемување на општото ниво на платите, особено во јавниот сектор. Во таа смисла, на годишно ниво Владата најавува дека просечната бруто плата во јавниот сектор бележи натамошен пораст. Сепак, веќе направениот пораст на платите на јавниот сектор од 10% во месец октомври 2008 година, доведува до висок номинален кумулативен раст на платите, кои дополнително би се мултиплицирале и со најавеното зголемување на платите на јавниот сектор и во 2009 година. Но покрај тоа, со цел поголема мотивација на државните службеници, Владата планира и исплаќање на дополнителни средства како додаток на кариера, а во истиот контекст треба да се земе и најавеното прилагодување во нивото на пензиите на почетокот на 2009 година. Но, како ограничувачка околност на наведените намери на Владата се наметнува дилемата за тоа колку на предвиденото дополнително зголемување на номиналниот пораст на платите во јавниот сектор во текот на 2009 година ќе му претходи пораст на продуктивноста во приватниот сектор. Од друга страна, како што беше и претходно подвлечено, доколку порастот на платите во јавниот сектор не претставува резултат на зголемена

продуктивност на трудот, гоа ќе прегооставува повлекување на сосема поинакви консеквенци кои треба да бидат предмет на посебна анализа.

Понатаму, до зголемување на просечната даночна основа за пресметување на персоналниот данок од доход се претоставува да дојде и преку зголемување на бројот на вработените. Имено, предвидениот натамошен пораст на економската активност се претпоставува да биде проследен со подобрување на состојбата на пазарот на работна сила. Во услови на пад на невработеноста, порастот на вкупната работна сила ќе биде условен од поголемиот број на вработени лица. Во таа смисла, во голема мера порастот на вработеноста се објаснува преку движењата во земјоделството. Во согласност со активните мерки за поддршка на земјоделството, бројот на лицата вработени во земјоделството се зголемува во услови на умерен пораст на додадена вредност во овој релативно трудоинтензивен сектор, што донекаде упатува на можно намалување на нерегистрираната вработеност. Се очекува тие трендови да продолжат и во 2009 година. Исто така треба да се земе во предвид и предвиденото доекипирање на органите на централната власт, што ќе ефектуира со зголемување на бројот на вработените. Во 2009 година се очекува бројот на вработени лица да биде релативно стабилен и во останатите сектори. Но, како ограничувачка околност на таквите владини очекувања се пројавува фактот дека движењата на пазарот на работна сила во 2009 година ќе се карактеризираат со висок степен на неизвесност. Притоа, предвидувањата за натамошен економски пораст и зголемени странски инвестиции во економијата упатуваат на можност од потенцијално зголемување на побарувачката на работна сила и отворање нови работни места, но под притисок на глобалната економска криза, најавите како и фактичките отпуштања и испраќања на принуден одмор тешко се вклопуваат во проекциите за зголемување на бројот на вработените, особено во индустријата и градежништвото. При проекциите мора да се земе во предвид и намалената странска побарувачка за домашното проговодство, што веќе се прелева како негативна консеквенца и на пазарот на работна сила.

Во проектирањето на приходите по основ на персонален данок од доход за 2009 година може да се претпостави дека се земени во предвид и ефектите од воведувањето на новиот концепт на системот на бруто-плати. Основните цели на таа реформа, која се применува од 01.01.2009 година, се: (а) стимулирање нови вработувања преку намалување на трошоците за работна сила; (б) формализирање на вработувањето преку намалување на стапките на сивата економија; (в) редовни приливи на средства во буџетот врз основа на персонален данок од доход; и (г) подобра евиденција во однос на уплаќањата на персоналниот данок од доход. Но, кај концептот на бруто-плата од аспект на зголемување на просечната даночна основица за пресметување на персоналниот данок, најзначаен момент е фактот дали издатоците за храна и превоз на работниците во приватниот сектор ќе бидат инкорпорирани во бруто-платите. Фактот дека во бруто-платите на јавниот сектор се вклучени издатоците за хранарина и превоз, ќе доведе до проширена даночна основа за пресметување на персоналниот данок кај дел од граѓаните.

Пораст на просечните приходи кои во 2009 година ќе се оданочуваат со персонален данок на доход не може да се очекува ниту преку зголеменн приходи од капитал и капитални добивки. Тоа се аргументира со континуирианиот пад на прометот на берзата и падот на цените речиси на сите акции, што предизвика воздржаност на домашните и странските инвеститори од вложување во хартии од вредност. Инвеститорите се почесто ги продаваат хартиите од вредност и покрај тоа што таквите трансакции резултираат со капитални загуби, со цел да се избегнат уште поголеми капитални загуби. Следствено, при пад и на побарувачката и на понудата за хартии од вредност, продолжува и понатаму трендот на намалување на прометот на берзата. Иако предвидувањата за берзанските движења се особени тешки во периоди на финансиски кризи и нестабилност, сепак, повеќето анализи укажуваат на продолжување на неизвесноста и тешкотиите на светските пазари на капитал. Врз основа на индикациите за поврзаност на светските со балканските берзански движења, се очекува ваквите состојби да се одразуваат и врз македонската берза.

Конечно, кога се говори за просечната висина на приходите кои во 2009 година ќе се оданочуваат со персонален данок на доход во предвид треба да се земе и фактот дека веќе во голем дел се евидентирани приходите од изнајмување имот и имотни права.

2. Приходи од данок на добивка

Приходите по основ на данок на добивка во Буџетот за 2009 година се проектирани со иста динамика на пораст како и приходите од персоналниот данок на доход во однос на соодветните проекции за 2008 година. Меѓутоа, предвидените идентични стапки на пораст кај двата буџетски прихода за 2009 година не се соодветни на иста успешност во реализацијата на овие приходи во 2008 година. Имено, реализираните приходи од данокот на добивка во 2008 година во однос на планираните за 2008 година се на пониско ниво за 4,7% споредено со приходите од персоналниот данок на доход чија реализација е на пониско ниво за 2,3% во однос на планираните. Воедно, треба да се напомене дека амбициозната проекција на данокот на добивка за 2009 година се извршува во услови на иста висина на даночно оптоварување како и во 2008 година. Поточно, се предвидува оданочување на добивката на правните лица само доколку таа биде распределена во дивиденда, за разлика од законското решение во 2008 година кога се оданочуваше сета добивка која не била реинвестирана.

Во таа смисла, при проектирањето на приходот од данокот на добивка се земени во предвид претпоставките дека и во 2009 година ќе продолжат започнатите позитивни трендови како што се:

- остварување високи стапки на економски пораст
- подобрените економски перформанси на претпријатијата
- пораст на профитабилноста на претпријатијата.

Се предвидува во 2009 година да продолжи започнатиот тренд на остварување високи стапки на економски пораст, а како главен

потгакнувач на тој пораст се предвидува да биде индустријата, пред се заради отпочнувањето на производството со реализираните странски директни инвестиции. Во 2009 година се очекува во Република Македонија да влезат над 500 милиони евра по основ на СДИ што, во однос на проекциите за 2008 година, претставува пораст за околу 10%. Воедно се претпоставува дека ќе дојде и до подобрување на перформансите на домашните индустриски капацитети. Понатаму, од аспект на расходната страна, поттикнувач на економскиот пораст ќе бидат бруто-инвестициите, кои се очекува да достигнат 30% од БДП. Владината инвеститорска активност во 2009 година во основа се планира да биде насочена кон интензивирање на продуктивните инвестирања во стратешки капитални проекти, како еден од начините во справувањето со можните последици од глобалната економска криза и рецесија.

Но, како ограничувачки околности кои или не се земени во предвид или пак се недоволно респектирани при проектирањето на приходот по основ на данок на добивка се посочуваат фактите кои беа претходно дебатирани:

- > последиците од глобалната економска криза и движењата на светската економија;
- > реалните можности за привлекување странски директни инвестиции;
- > степенот на реализација на капиталните инвестиции и
- > степенот на реализација на капиталните инвестиции, што пред се ќе зависи од динамиката на обезбедување (наплатување) буџетски средства во текот на 2009 година и преку домашното и преку странското задолжување на државата.

3. Приходи од данок на додадена вредност

Со Буџетот на РМ за 2009 година се предвидува приходите од данокот на додадена вредност да изнесуваат 42.422 милиони денари, т.е. да бележат пораст со стапка од 9,7% во однос на планираните за 2008

година Притоа, посебно е индикативно тоа што, таквата појдовна претпоставка за зголемени буџетски приходи по основ на ДЦВ во 2009 година, се прави иако реализацијата на буџетски приходи по основа на ДДВ во 2008 година е пониско што за 6,4% во однос на планираното. Заради тоа, може да се претпостави дека при проекцијата на приходите од ДДВ за 2009 година Владата претпоставува продолжување на трендовите на зголемување на:

- обемот на прометот во домашната трговија и
- обемот на увоз на стоки.

Пораст на прометот на производи за широка потрошувачка и на прометот со капитални производи се очекуваат како резултат на зголемување на личната и особено на јавната потрошувачка, како и одредено зголемување на инвестиционата потрошувачка. Владата исто така предвидува поголем дел од инвестиционата, како и дел од личната потрошувачка, да бидат покриени со увоз.

Во таа смисла, во 2008 година движењата на финалната потрошувачка главно беа условени од личната потрошувачка, која во изминатиот период беше главен носител на економскиот пораст. Имајќи го тоа во предвид, предвидувањата на Владата за натамошен пораст на личната потрошувачка и во 2009 година се базираат на порастот на доходите на населението, изразен преку порастот на номиналното ниво на платите и пензиите. Се предвидува во 2009 година јавната потрошувачка да забележи зголемување како резултат на проектираниот пораст на гштите во јавниот сектор, тековните трошења на државата за набавка на стоки и услуги, како и со буџетските расходи кои се поврзани со одржувањето на претседателските и локалните избори. Но, ако се земат предвид очекувањата за забавување на порастот на дел од главните извори на финансирање на личната потрошувачка, на што треба да се додадат и фактите за пад на приватните трансфери, повисокото ценовно ниво на храната и енергијата, како и забавената динамика на пораст на номиналното ниво на платите, станува јасно дека таквите претпоставки се, реално, неодржливи.

Од друга страна, врз порастот на личната потрошувачка исто така мора да се земе во предвид и влијанието на потрошувачките кредити, бидејќи значаен дел од потрошувачката на домаќинствата во претходните две години се финансирал преку (т.н. потрошувачки) банкарски кредага. Притоа, и предвидувањата за пораст на личната потрошувачка во 2009 година по пат на потрошувачки кредити мора да се ревидираат, бидејќи е реално да се очекува да дојде до значително намалување на кредитите на населението, со цел банките да го усогласат сопствениот кредитен пораст со поставените таргети од страна на НБРМ, како и заради намалување на нивната обврска за издвојување задолжителен депозит кај НБРМ.

Предвидувањата за 2009 година се насочени и кон поголемо динамизирање на инвестиционата потрошувачка и нејзино прераслување во двигател на економскиот пораст. Се очекува најголем дел од инвестициите да бидат поддржани од државата (од буџетот), на што укажува предвидениот пораст на капитални расходи во државниот буџет за 2009 година. Инвестиционата потрошувачка во 2009 година во основа ќе биде насочена кон интензивирање на продуктивни инвестирања во стратешки капитални проекти. Јавните инвестиции особено ќе бидат актуелни во патната и железничката инфраструктура, како и изградба на приоритетни проекти во енергетскиот сектор за кои државата ќе издава гаранции. Во рамките на тековните капитални инвестиции во областа на образованието предвидени се средства за реконструкција, санација и изградба на основните и средни училишта, изградба на училишни сали, капитални инвестиции за опремување и изградба на постојните и новите факултети. Исто така, предвидени се јавни инвестиции и во областа на транспортот, животната средина како и во областа на информатичките технологии. Меѓутоа, колку и да се таквите претпоставки за користење на ваков „demand-pull“ ефект врз порастот на домашниот БДП пожелни (прагматични), сепак мора да се имаат во предвид пред се можностите за неговото обемно користење, бидејќи тоа претпоставува постоење доволно обемни буџетски приходи што, како што покажуваат претаодните опсервации, во 2009 година реално ќе биде тешко остварливо.

На страна на увозот, поголеми остварувања во 2009 година се предвидуваат кај увозот на инвестициски и интермедијарни добра, како резултат на интензивираната инвестициона потрошувачка. Но, осцилациите во движењето на цената на нафтата иа светските берзи ќе се рефлектира директно врз остварувањето на вредносното ниво на увозот. Тоа се аргументира со фактот дека во 2008 година увозот на нафтага претставуваше доминантен дел на увозот на стоки, и тоа пред се како резултат на ценовниот ефект (главно заради растот на цените на нафтата), во комбинација со многу помал количински ефект. Од останатите увозни категории се издвојува и увозот на електрична енергија, каде се регистрира зголемување, но пред се како последица од повисоката цена на електричната енергија. Токму затоа, како еден од клучните шшути на проекциите претставува движењето на цените на овие увозни категории,

Мора исто така да се напомене и фактот дека, повисокото ниво на буџетски приходи по основ на данок на додадена вредност, отсликува и одреден ценовен пораст (т.е. инфлација), кој се зема антиципативно при правењето на проекциите.

4. Приходи по основ на акцизи

Проектираниот пораст кај сите наведени даночни приходи за 2009 година во однос на буџетираните во 2008 година, се рефлектира и кај приходите до основ на акцизи, кои се предвидуваат на повисоко ниво од 5,8%. Притоа, проекцијата на приходите по основ на акцизите е во корелација со обемот на прометот на акцизните добра како што се: минералните масла, тутунските производи, алкохолните пијалоци и патничките автомобили. Од друга страна, како ограничувачки околности кои ќе влијаат врз обемот на прометот на акцизни стоки, се движењата кај потрошувачката воопшто, а особено кај личната потрошувачка. Таквите трендови се очекува да бвдат детермгошрани пред се од забавената динамика на економската активност, како и од очекуваното темпо на забавување во трговијата. Исто така, треба да се земе во предвид и забавувањето кај кредитниот пораст. Гледано од психолошка гледна

точка, врз обемот на побарувачката на акцизните стоки влијае и зголемената неизвесност во врска со димензиите и времетраењето на глобалната економска криза и нејзините реперкусии врз домашната економија.

Трендот на нагло намалување на цената на нафтата на свежките берзи директно ќе се рефлектира врз остварување на пониско вредносно ниво на прометот со минерални масла. Намалувањето на цената може да се објасни со падот на побарувачката за нафта, што пак е предизвикано со глобалната финансиска криза и општиот пад на глобалната економска активност, предвидувањата на ОПЕК за натамошниот пад на побарувачката и во 2009 година како и објавените извештаи за континуиран пораст на залихите на сурова нафта. Согласно со таквите движења на цените на нафтата, Регулаторната комисија за енергетика на повеќе наврати донесе одлуки за намалување на рафинериските и на малопродажните цени на нафтените деривати. Од друга страна, по падот во средината на јули 2008 година, цената на нафтата во првите две недели на јануари 2009 година бележи зголемување и, во просек, изнесуваше 44 УСД за барел, така што, во однос на просекот од последните две недели на декември 2008 година, цената е повисока за 23%. Таквото движење на цената на нафтата од почетокот на јануари се должи на тензиите во Блискиот Исток, на рестриктивната понуда заради спроведувањето на одлуката на ОПЕК за намалување на дневното прогаводство на нафта, како и нарушувањето во снабдувањето со гас во Европа по спорот меѓу Русија и Украина. Исто така, во анализираниот период денарог депресира во однос на УСД доларот. Согласно со таквите движења на нафтата и на девизниот курс, Регулаторната комисија за енергетика на седнвцата одржана на 20.01.2009 година донесе одлука за зголемување на рафинериските и на малопродажните цени на нафтените деривата во просек за 22,4%, односно за 13,1%. Следствено, ценовните движења на минералните масла претставуваат значајна претпоставка при проектирањето на приходите по основ на акцизи. Сепак, да се очекува дека нивото на цената на нафтата во 2009 година ќе биде на просечното (уште помалку на највисокото) ниво регистрирано во 2008 година е нереално.

5. Приходи по основ на царини

За разлика од другите даночни приходи кои со Буџетот за 2009 година се проектирани на повисоко ниво од предвидените за 2008 година, приходната страна по основ на данокот од меѓународна трговија и трансакции како што се царините и другите увозни давачки претрпува значително намалување во висина од 6,2%. Пониското ниво на проектираните приходи по овој основ се аргументира со намалувањето на номиналната царинска заштита, иницирана од преземените меѓународни обврски. Согласно со Законот за ратификација на протоколот за пристапување кон Светската трговска организација, од 01.01.2009 година започнува седмиот транзиционен период на намалување на царинските стапки, согласно со кој ќе се намалуваат основните царински стапки, кои пак претставуваат основа за намалување на преференцијалните царински стапки. Во 2009 година ќе се плаќаат намалени царински стапки за околу 510 тарифни ознаки. Се укинува или намалува царинската стапка за некои видови семенски материјал и расад, ѓубрива, инсектициди, фунгициди, пивски јачмен, слад, како и кај некои репроматеријали за хемиската, фармацевтската и други сродни индустрии, како и на широк спектар на индустриски машини. Во областа на компјутерската опрема намалени се царинските стапки за мултифункционалните печатари и монитори.

Приходи од придонеси за социјално осигурување

Проектираните придонеси од плати за социјалните фондови во Буџетот за 2009 година се на незначително повисоко ниво од 0,5% во однос на буџетираните придонеси за 2008 година. Меѓутоа, кај поединечните придонеси за 2009 година предвидена е различна динамика во однос на поединечните проекции за 2008 година, и тоа:

- > кај придонесите за Фондот на пензиското и инвалидското

осигурување е предввдено зголемување од 3%;

- > кај придонесите за Фондот за здравствено осигуруван.е е проектирано намалување од 5,2% и
- > кај придонесите за Републичкиот завод за вработување е буџетирано зголемуван,е на исто ниво колку што е динамиката на вкупните придонеси (0,5%).

Како појдовни претпоставки за проектирање на поединечните придонеси од плати за социјалните фондови за 2009 година се земаат: (а) намалувањето (хармонизација) на максималните основици за плаќање придонеси (од сегашните 65% на 50% од просечната плата) и максималните основици за плаќање придонеси (на ниво од четири просечни плати); и (б) намалените стапки на придонесите за социјално осигурување.

На 01.01,2009 година е започната сеопфатна реформа во системот на финансирање на социјалното осигурување во Македонија, чие времетраење ќе биде продолжено и во наредните две години. Суштината на оваа реформа се состои од постепено намалување на стапките за социјални придонеси, и тоа:

- стапката на придонесот за задолжително пензиско и инвалидско осигурување од 21,2% во 2008 година на 19% во 2009 година;
- стапката на придонесот за задолжително здравствено осигурување од 9,2% во 2008 година на 7,5% во 2009 година и
- стапката на задолжителен придонес за осигурување во случај на невработеност од 1,6% во 2008 година на 1,4% во 2009 година.

Од друга страна, предвидена е стапка на дополнителен придонес за задолжително здравствено осигурување за случај на повреда на работа и професионално заболување во висина од 0,5%.

Од аспект на зголемувањето на основицата за пресметување на задолжителните прддонеси, значаен момент претставува прашањето дали издатоците за „хранарина и превоз“ ќе бидат инкорпорирани во бруто-платите. Земајќи го во предвид фактот дека во бруто-платите на јавниот сектор од 01.01.2009 година ќе бидат вклучени издатоците за

храна и превоз, може да се констатира ефект на проширена основа за пресметување на задолжителните придонеси.

Како значајна претпоставка во проектирањето на придонесите за задолжително социјално осигурување се земаат во предвид и превентивните мерки на Владата на РМ за ублажување на евентуалните последици што може да ги предизвика светската финансиска криза. Се предвидува обврските по основ на придонеси за здравствено осигурување да мируваат во наредните четири години и, доколку редовно се сервисираат тековните обврски, тој долг во целост да се отпише. Исто така, претпријатијата можат да добијат отпис на каматите по основ на повеќе даноци и придонеси во целост доколку ја исплатат главницата до 30.04.2009 година, ќе добијат 75% отпис на каматите доколку главниот долг го исплатат до 31.08.2009 година и отаис на половина камати доколку главниот долг го исплатат до крајот на 2009 година. Со цел надоместување на приходите кои ќе се изгубат по основ на намалените стапки за социјални придонеси, се предвидуваат трансфери на средства до Фондот за здравствено осигурување од централниот буџет.

Во однос на проекциите на приходите по основ на различни јавни давачки, треба да се напоменат и останатите превентивни мерки на Владата на РМ, како што е репрограмирањето на даночните обврски на претпријатијата со потешкотии во своето работење, односно можноста даночниот долг да го отплаќаат (најмногу) на 36 рати. Претпријатијата ќе треба да обезбедат банкарска гаранција во гонос од 100% од долгот или хипотека во висина од 250% од долгот.

Неданочни приходи

Неданочните приходи во Буџетот за 2009 година се проектирани на приближно исто ниво како неданочните приходи во 2008 година. Во рамките на оваа буџетска категорија најзначајно учество имаат приходите кои буџетските корисници треба да ги реализираат на сопствените сметки по основ на самофинансирачките активности, по

основ на заеми и донации. Приходите кои буџетските корисници треба да ги реализираат на сопствените сметки по основ на самофинансирачките активности се најзастапени кај буџетската подставка на неданочните приходи како што се административните такси и надоместоци.

Проектирањето на неданочните приходи за 2009 година се базира и на претпоставките за очекуваните приливи по основ на претприемачки приход од претпријатијата во кои има учество државниот капитал. Во проекциите за 2009 година се ревидираат уплатите по основ на претприемачки приход заради фактот што во 2008 година се реализираа приходи од двегодишни дивиденди од АД Македонски Телекомуникации и тоа за 2006 и 2007 година.

Врз висината на приходите по основ на дивиденда се претпоставува одредени импликации да има и преземената превентивна мерка од страна на Владата на РМ. Со цел ублажување на евешуалните последици што може да ги предизвика светската финансиска криза, се предвидува оданочување на добивката само доколку биде распределена во дивиденда. Во 2009 година, со оваа мерка ќе се дестимулираат претпријатијата своите добивки да ги распределуваат во дивиденди, бидејќи само во тој случај ќе бидат оданочувани. Во 2008 година постоеше сосема поинакво законско решение кога се оданочуваше сета добивка која не беше реинвестирана.

Во проекциите на неданочните приходи се вклучени и приходите кои треба да ги оствари Фондот за патишта од патарини и регистрација на возила.

Капитални приходи

Проектирањето на капиталните приходи во Буџетот за 2009 година е изведено врз основа на предвидувањата за приходите кои се очекуваат како резултат на концесионерските договори и реализираните продажби. Притоа, при проектирањето на приливите по основ на концесии за 2009 година значајна претпоставка претставува донесената одлука на Владата

на РМ за пролонгирање на стапувањето во сила на концесискиот договор за развој, финансирање, користење и одржуваше на аеродромите Александар Велики во Скопје, Св. Апостол Павле во Охрид и новиот карго-аеродром во Штип. Стапувањето во сила на концесискиот договор со ТАВ е пролонгирано за крајот на август 2009 година, како резултат на импликациите на светската финансиска криза и неможноста да се обезбедат потребните кредити од страна на концесионерот ТАВ. Од друга страна, проектираните капитални приходи се базираат пред сè на приливите кои се очекуваат како резултат на продажба на градежно неизградено државно земјиште во постапки на јавно наддавање како и приходи од продажба на станови.

Финансирање на фискалниот дефицит

Фискалната политика за 2009 година се предвидува да се остварува во услови на буџетски дефицит, кој е планиран на повисоко ниво во однос на минатата година и изнесува 2,8% во однос на планираниот БДП. Во рамките на проектираниот дефицит, се предвидува околу 1% од планираниот БДП да се намени за започнување, подготовка на проектна и техничка документација, експропријациони активности и изградба на патна и железничка инфраструктура.

Зголемувањето на дефицитот на фискалното салдо упатува на зголемување на надворешниот долг, односно поголемо надворешно, но истовремено и внатрешно задолжување на државата. Следствено, проектираниот буџетски дефицит за 2009 година се предвидува да се финансира преку зголемено странско и домашно задолжување. Странското задолжување се планира да се реализира преку кредити од Светска банка и од други меѓународни финансиски организации,

При проектирањето на надворешното задолжување мора да се имаат во предвид секундарните ефекти од глобалната финансиска криза. Недостатокот на ликвидни средства на светските пазари на капитал и влошените условите на екстерното финансирање ја зголемуваат неизвесноста и ризичноста на овој извор на финансирање.

Домашното финансирање ќе биде поддржано со емисија на државни хартии од вредност. Согласно со движењата на примарниот пазар на краткорочни државни хартии од вредност во Македонија, понудата на краткорочните државни хартии од вредност ја надминува побарувачката. Таквите релации помеѓу понудата и побарувачката на државните хартии од вредност се рефлектира и врз висината на каматните стапки. Наведените околности на страната на побарувачката ги лимитираат и можностите домашното задолжување да се користи како извор на поголемо финансирање на буџетскиот дефицит.

При разгледувањето на начините со кои ќе се исфинансира буџетскиот дефицит за 2009 година, мора да се обрне посебно внимание и на условите под кои ќе се врши задолжувањето, како во однос на рокот, така и во однос на висините на каматните стапки.

Конечно, финансирањето на проектираниот буџетски дефицит за 2009 година мора да се стави во корелација со степенот на постојната надворешна задолженост на Република Македонија и можноста за редовно сервисирање на идните доспевања по основ на надворешниот и внатрешниот долг. Конципирањето на фискалната политика не треба да биде конзистентно само за 2009 година туку треба да биде издржано и спроведливо во подолга временска серија.

26. Квалитетот на јавните расходи во Буџетот на Република Македонија за 2009 година

1. Буџетскиот дефицит како фискален инструмент и „извор“ за финансирање на јавните расходи во 2009 година

Речиси ниедно макроекономско прашање не предизвикува повеќе несогласности од влијанието на буџетскиот дефицит и долг во стопанството. Кои различни економски проблеми ги остварува големиот дефицит? Одговорот на ова прашање претставува значајна задача на

макроекономијата. Негативните макроекономски импликации од постојните и широки фискални дефицити се повеќекратни и комплексни. Тие се манифестираат во повеќе области. Сепак, најизразени се ефектите врз стабилизацијата преку дејствувањето врз инфлацијата и \square инфлаторните очекувања, врз платно- билансните текови и врз стопанскиот раст и ефикасноста преку влијанието на каматите и стеснувањето на просторот за продуктивни инвестиции, што повлекува ослабување на стопанската активност и на вработувањето.

Сепак, многу поквалитетен е пристапот за анализа на буџетскиот дефицит наспроти економскиот циклус, начинот на финансирање на буџетскиот дефицит, структурата и намената на јавните расходи кои генерираат дефицит, (не)консолидирани јавни приходи и сл. сите заедно наспроти потенцијалите иа националната економија, како и поставените цели на економските политики, а особено фискалните политики во таа година.

Ако се погледне малку пошироко во регионот, на пример Србија, во пресрет на глобалната финансиска криза за 2009 година има проектиран економски раст од 3,5%, со многу внимателна и рестриктивна фискална политска преку намалување на административните и пред се, на непродуктивните буџетски трошоци. За 2009 година се проектира буџетски расходи од 8,7 милијарди евра и буџетски дефицит од 1,5% од БДП при проектирана стапка на инфлација од 8% на годишно ниво. Во сето ова, околу 800 милиони евра се предвидени за економски развој, како и дополнителни 200 мшгаови евра директни јавни (владини) инвестиции во автомобилската индустрија заедно со групацијата на ФИАТ. Најобемните капитални инвестиции се предвидени во економската инфраструктура како завршување на Коридорот 10 и низа инвестиции во енергетскиот сектор.

Ако се споредат апсолутните износи на јавните расходи за само една декада, и тоа конвертирани во одржлива валута, (2009/1999) се добива двоен износ на јавните расходи, додека динамиката на реалниот

кумулятивен пораст на материјалната основа на македонската економија (реалниот БДП) за овој период не достигнува ниту 50% од овој тренд.

По основ на буџетскиот дефицит, **освен** во почетниот период на осамостојувањето на државата (до 1994 год.), кога и државата сеуште не била консолидирана, и годината на воениот конфликт (2001) кое последично се пренело и во наредната година (2002), ниту една година (до 2008 год.) буџетскиот дефицит не бил повисок од 1,5% од БДП. Останува дилемата за потребата на толку високо проектиран буџетски дефицит за 2009 година, кој згора на тоа е проследен и со енормно зголемување на јавните расходи и тоа во престоен период на веќе започнатите импликации на глобалната економска криза.

Теоретски е позната потребата за антициклична „употреба“ на овој фискален инструмент (буџетски дефицит), но со особено внимание за ефикасно користење во правец на активирање на неискористените економски потенцијали, кое најчесто се користи во јавни и капитални инвестиции, а не во покачување плати и пензии, особено кога тоа не е проследено со зголемена продуктивност.

Тоа што највеќе (ме) загрижува е растечката проекција на јавните приходи-пред се, даночните приходи од кои $\frac{2}{3}$ се полнат ео индиректните даноци (ДДВ и акцизи) во услови на тренд на намалување на цените на енергенсите (нафтените деривати), па и на увезените автомобили и други индустриски производи за семејна и лична потрошувачка (бела техника, телевизори, апарати за домаќинство и сл.) и се зголемува ризикот за доведување во прашање реализацијата на јавните приходи при високо проектирање на непродуктивните „фиксни“ јавни расходи (штети, пензии, социјални трансфери и др.), а последователство на ова, се ризикува и фискалната консолидација. Поради овие причини, неколку пати во периодот на подготовка и на донесување на буџетот го истакнавме овој ризик!

2. Јавните расходи за 2009 годнна - квантитативна Vs. квалитативна димензија

Реномирани стопанственици често пати и политичари со либерална ориентација, тврдат дека јавната (државната) потрошувачка го разнишува стопанството при што велат: „јавните расходи ја поткопуваат виталноста на нацијата. Кога државата ги троши парите на нашите граѓани во проектите за јавни работи или во здравствени програми за сиромашните и стари изнемоштени лица, тие средства едноставно ги "истиснуваат" приватните инвестиции. Јавните расходи ги истиснуваат приватните проекти кои имаат повеќе профит и општествено се покорисни".

Претставниците на неолибералната економска школа се убедени дека буџетските дефицити имаат негативни импликации врз стапката на економскиот раст, сеедно дали тие се покриваат со емисија на пари или со задолжување на државата кај комерцијалните банки или населението. Во првиот случај доаѓа до зголемување на стапката на инфлацијата; во вториот случај, до зголемување на каматните стапки и појава на феноменот на "истиснување", односно намалување на можноста на приватниот сектор за продуктивно инвестирање.

Од друга страна пак, познатиот кејнзијански економист Ворен Смит, (1965 год.) смета дека високиот дефицит и се спротивставува на рецесијата додека нискиот дефицит, или дури суфицитот, ја смирува инфлацијата. Позната е неговата изрека во прилог на ова: „Основно правило е: буџетот никогаш не смее да биде урамнотежен - освен во моменти кога суфицитот за смирување на инфлацијата се менува во дефицит за борба против рецесијата".

Последните шест месеци, по ескалирање на глобалната економска криза и по донесувањето на „фискалниот пакет" од страна на Конгресот на САД, потоа проследен и од другите развиени економии (Самитот на Г-8) како и последната „фискална инфузија" на новоизбраниот претседател на САД, Барак Обама, кое тежи цели „800 милјарда УСД

плус 350 милијарди УСД, како финансиски гаранции" според Michael Grunwald, речиси се враќаат во кејнзијанската економија.

Претседателот Обама ќе биде прв демократ кој отскокнува од стандардните на рестриктивни фискални политики на „демократските претседатели" на САД од времето на претседателот Труман (1947 год.) па до денес. Претседателот Реган (1983 год.) донесе „вонреден акт за креирање работни места" кој тогаш изнесуваше 9 милијарди УСД (денешни 19 мстијарди). По него, и „стариот" Буш продолжи со зголемување на јавните расходи и на јавниот долг за да во целиот период на претседателот Клинтон се намалува дефицитот - дури во неговиот втор мандат, после цели четири декади, прв пат САД влезе во зона на буџетски суфицит, а со тоа и изразито намалување на јавниот долг. Во почетокот на 2009 година, продолжува со енормен раст на буџетскиот дефицит од 8,3% од БДП како и на јавниот долг од 81% од БДП.

Денес ретко се наоѓа економист кој ги оспорува државните интервенции за стабилизирање на состојбите по глобалната економска криза, која и покрај тоа што извираше од финансискиот сектор, сепак во крајна инстанца последиците највеќе ги трпи реалниот сектор. Меѓутоа, ваквото однесување на најразвиените економии на светот на чело со САД не може да биде алиби за владите на малите и ограничени економии да ги „емитираат" т.н. закони на големите бројки! Во нашето непосредно соседство и во регионот повеќе имаме состојба на буџетска рестрикција отколку обратно, како во напшот случај. Ова се со цел за да се намали даночното оптеретување на даночните обврзници (како фирмите, така и населението) и истите да се поттикнуваат повеќе за инвестиции од една страна, и за потрошувачка, од друга страна.

Заради квалитативна анализа на јавните расходи за 2009 година, секој пат имајќи ги предвид околностите со глобалната криза и материјалната состојба на нашата економија, анализата ќе ја фокусираме само на некои аспекти кои ги сметаме за порелевантни во однос на околностите.

Заклучок (Concluding remarks)

Со овој труд дојдеме до заклучок дека јавните финансии се поле од економијата во врска со плаќањето на колективни или владини активности и со администрацијата и нацртот на тие активности полето најчесто е поделено на прашања кои владата или колективните организации треба да ги прават или прават и прашања од тоа како да се плати за тие активности. Поширок термин, јавна економија и потесен термин, исто така најчесто употребуван е терминот владини финансии.

Јавните приходи државата во прв ред ги остварува од даноците : директните даноци, како што се персоналниот данок на доход, данокот на профит и други и, индиректните даноци, како што се данокот на додадена вредност, акцизите, царините и др. Даноците претставуваат најзначаен, најдоминантен облик на јавни приходи во современите економии. Околу 70-80% од вкупните јавни приходи современите држави ги прибираат од даноците. Државите остваруваат буџетски средства и од т.н. неданочни приходи : профите од јавните претпријатија, различни такси (парични, судски, административни) и слично. Државата е единствена институција која располага со моќ за оданочување, односно со сила граѓаните, на претпријатијата и на институциите да им наметне обврска за плаќање на јавни давачки. Средствата прибрани преку јавните давачки се влеваат во буџетот на државата, односно во државната благајна и ја чинат неговата приходна страна.

Јавните расходи претставуваат трошење на буџетските средства за различни намени : плати за јавната администрација (армија, полиција, владини службеници во министерствата и владини институции), најразлични добра и услуги неопходни за владините ресори, понатаму владата реализира бројни јавни инвестиции за изградба на патишта, железнички пруги, мостови, аеродроми и други објекти на крупната инфраструктура итн. Буџетите, како годишни планови, прегледи, на вкупните јавни приходи и расходи имаат сила на закон, односно се законска материја. Нив, на предлог на владите ги освојуваат

парламентите како законодавна власт која можат да прифаќаат измени во јавните давачки и во програмите на јавната потрошувачка.

Доколку јавните приходи во целост ги покриваат јавните расходи, тогаш буџетот е врамнотежен. Буџетски дефицит се јавува кога јавните расходи се поголеми од јавните приходи. Ако пак, јавните приходи се поголеми од јавните расходи станува збор за буџетски суфицит.

Јавниот долг настанува кога државата се задолжува кај приватниот сектор за да го покрие настанатиот буџетски дефицит. Оттаму, јавниот долг е еднаков на кумулираниот буџетски дефицит минус кумулираниот буџетски суфицит. Управувањето со јавниот долг се врши преку обезбедување на средства за извршување на буџетот на државата и издавање на државни гаранции на начин кој одговара на прудентното ниво на ризик, со најниски трошоци на среден и долг рок.

РЕЧНИК НА ЕКОНОМСКИ ТЕРМИНИ

1. **БЕРЗА** - Берзата е организација која ги процесира купувањето и продавањето на акциите и другите хартии од вредност: обврзници, опции, фјучерски.
2. **БУЏЕТ** – Буџетот претставува годишен план за финансирање на функциите и обврските на државата, на единиците на локалната самоуправа и на фондовите, а се состои од годишна проценка на приходите и на трошоците по намени
3. **БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ** – Буџетскиот дефицит го покажува вишокот на расходи над приходите во буџетот.
4. **ДАНОК** - Даноците се јавен приход кој произлегува од обврската што ја наложува државата на граѓаните и на претпријатијата задолжително да издвојуваат дел од својот приходи или имот за задоволување на државните потреби.
5. **ИНВЕСТИТОР** - Инвеститор е физичко или правно лице за чија сметка се вршат инвестиции, без оглед на тоа дали тие се вршат од сопствени или туѓи средства (буџетски средства, средства на различни фондови, инвестициони заеми и сл.).
6. **ИНВЕСТИЦИИ** - Под инвестиции се подразбира секоја употреба на средства (фондови) како капитал или нивно претворање во барања за доход.
7. **ЈАВНИ РАСХОДИ** - Под јавни расходи се подразбира употреба на средствата прибрани со јавни приходи за покривање на јавните потреби на државата, за нејзино функционирање. За да може да ги извршува своите функции, државата треба да располага со финасиски средства.
8. **КАМАТА** – Каматата претставува индекс кој се користи за мерење на профитабилноста од заштедите и трошоците за кредити, и најчесто се изразува во процент.
9. **ЈАВЕН ДОЛГ** - Јавниот долг настанува кога државата се задолжува кај приватниот сектор за да го покрие настанатиот буџетски дефицит.
10. **ЈАВНИ ПРИХОДИ** се приходите што ги прибира државата од граѓаните и стопанството и тие служат за покривање на јавните потреби, односно за потребите на државата и граѓаните.
11. **СТАПКА НА НЕВРАБОТЕНОСТ** - Стапката на невработеност се добива како сооднос помеѓу бројот на невработени лица и вкупната работна сила.

12. **ФИНАНСИСКИ ПАЗАР** - Финансискиот пазар претставува сретнување на понуда и побарувачка на слободни финансиски средства
13. **ХАРТИИ ОД ВРЕДНОСТ** – Документи на кои им се препишуваат вредности и со кои може да се тргува.

Користена литература (References)

1. Andreas Irmen and Johanna Kuechnel, "Productive Government Expenditure and Economic Growth", University of Heidelberg, may 2008;
2. Anderson Ed, Paolo de Renzio and Stephanie Levy. 2006. The Role of Public Investment in Poverty Reduction: Theories, Evidence and Methods., March 2006 – Overseas development.
3. Anthony B. Atkinson and Joseph E. Stiglitz (1980). Lectures in Public Economics, McGraw-Hill Economics Handbook Series
4. Бег Дејвид, Фишер Стенли, Родригер Дорнбуш, "Економија", Ник Лист 2000 година;
5. Беџети, А. „Јавните расходи во Република Македонија и аспектите на рационализација и оптимализација“ (Докторска дисертација Економски факултет, Скопје 2002).
6. Беџети, А. Јавни финансии, стр. 84, Arbëria Dizajn, Tetove, 2007
7. проф. Д-р. Благоја Спиркоски, Применета економија , Економски факултет , Прилеп, 2002 год
8. Богоев, К. „Фискална политика“, Скопје 1964 год.
9. Финансии од В.В. Ковалева М: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004
10. Димитар Ефтимоски, "Економија на развојот", Економски институт - Скопје, 2003 година;
11. Елизабета Џамбаска, Факторскиот приод и моделирањето во теоријата на економскиот развој", магистерски труд 2007 година
12. James M. Buchanan and Richard A. Musgrave (1989). Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. MIT Press

13. Richard A. Musgrave (1959). The Theory of Public Finance: A Study in Political Economy. R.A. Musgrave (1987). "public finance," The New Palgrave: A Dictionary of Economics,
14. Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave (1973). Public Finance in Theory and Practice
15. Joseph E. Stiglitz (2000). Economics of the Public Sector, 3rd ed. Norton.
16. Јавни финансии, Теорија и практика од П.А Масгреј, Бизнис атлас 2009
17. Maja Micevska, Dimitar Eftimoski and Tatjana Petkovska Mircevska, "Economic Growth of the Republic of Macedonia: Experiences and Policy Recommendations", World Bank, 2002;
18. Mihail Petkovski, Gligor Bishev, "Understanding Reforms in Macedonia", Global Development Southeast Europe, 2004;
19. Peter Sjöberg, "Government Expenditures Effect on Economic Growth", LuleÅ University of Tehnology
20. проф.д-р.Сашо Атанасоски, Политичка економија, Економски факултет , Прилеп, 2002 год
21. Todaro P. Michael, "Economic development", seven edition, New York University, 2000;
22. Таки Фити, "Економија", Економски факултет - Скопје, 2008;
23. Харви С. Розен, Тед Геер, Јавни финансии , Универзитет Џорџтаун, 2008 год
24. www.stat.gov.mk
25. www.finance.gov.mk
26. www.nbrm.gov.mkwww.nbrm.gov.mk

Емилија Јованова
Јавни финансии и финансирање на владини издатоци
Универзитет “Гоце Делчев ” - Штип